

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2019 Y SUS
ACUMULADAS 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 Y
120/2019**

**PROMOVENTES: PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL,
MOVIMIENTO CIUDADANO, DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL,
DE BAJA CALIFORNIA, Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

**SECRETARIOS: SALVADOR ALVARADO LÓPEZ
ADRIANA CARMONA CARMONA
ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ
HÉCTOR ORDUÑA SOSA**

Vo. Bo

Sr. MINISTRO

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al once de mayo de dos mil veinte.

Cotejado

**VISTOS Y
RESULTANDO**

PRIMERO. Presentación y admisión de las acciones de inconstitucionalidad. Por escrito recibido el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marko Antonio Cortés Mendoza, como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

En acuerdo de la misma fecha, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 112/2019 y la turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional.

En la misma fecha, José Clemente Castañeda Hoefflich, Verónica Delgadillo García, Vania Roxana Ávila García, Perla Yadira Escalante Domínguez, Ana Rodríguez Chávez, Maribel Ramírez Topete, Rodrigo Herminio Samperio Chaparro, Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, Royfid Torres González y Jorge Álvarez Maynez, coordinador, integrantes y secretario de acuerdos de la Comisión Operativa Nacional del Partido Político Movimiento Ciudadano, respetivamente, promovieron acción de inconstitucionalidad contra la misma autoridad y por el mismo acto impugnado por el Partido Acción Nacional.

En acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 113/2019 y debido a la identidad respecto del decreto legislativo impugnado y el controvertido en la acción de inconstitucionalidad 112/2019, decretó la acumulación de los expedientes y su turno al Ministro instructor.

Asimismo, el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, Aida Estephany Santiago Fernández, Adriana Díaz Contreras, Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Belaunzaran Méndez, integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria del Partido de la Revolución Democrática, promovieron acción de inconstitucionalidad contra la misma autoridad y por el mismo acto impugnado por el Partido Acción Nacional.

En acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 114/2019 y debido a la identidad respecto del decreto legislativo impugnado y el controvertido en la acción de inconstitucionalidad 112/2019, decretó la acumulación de los expedientes y su turno al Ministro instructor.

De igual forma, el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, promovió acción de inconstitucionalidad contra la misma autoridad y por el mismo acto impugnado por el Partido Acción Nacional.

En acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 115/2019 y debido a la identidad respecto del decreto legislativo impugnado y el controvertido en la acción de inconstitucionalidad 112/2019, decretó la acumulación de los expedientes y su turno al Ministro instructor.

Mediante acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones promovidas por los partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que rindieran su informe y a la Fiscalía General de la República para que en su caso formulara el pedimento que le corresponde.

Por su parte, el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, Mario Conrad Favela Díaz, Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de Baja California, promovió acción de inconstitucionalidad contra la misma autoridad y por el mismo acto impugnado por el Partido Acción Nacional.

En acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 119/2019 y debido a la identidad respecto del decreto legislativo impugnado y el controvertido en la acción de inconstitucionalidad 112/2019, decretó la acumulación de los expedientes y su turno al Ministro instructor.

En acuerdo de treinta de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la acción promovida por el Partido de Baja California y ordenó registrarla bajo el expediente 119/2019, dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad federativa referida para que rindieran su informe y a la Fiscalía General de la República para que en su caso formulara el pedimento que le corresponde.

Posteriormente, el treinta y treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidente, y el Instituto Nacional Electoral, por medio de su Secretario Ejecutivo, promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad contra la misma autoridad y por el mismo acto impugnado por el Partido Acción Nacional.

En acuerdos de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 120/2019 y la demanda del Instituto Nacional Electoral bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 124/2019; asimismo, debido a la identidad respecto del decreto legislativo impugnado y el controvertido en la acción de inconstitucionalidad 112/2019, decretó la acumulación de los expedientes y su turno al Ministro instructor.

Mediante acuerdo de la misma fecha, el Ministro instructor admitió a trámite la acción promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que rindieran su informe y a la Fiscalía General de la República para que en su caso formulara el pedimento correspondiente.

No obstante, en acuerdo de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor desechó la acción de inconstitucionalidad 124/2019 debido a que el Instituto Nacional Electoral no es una entidad, poder u órgano enlistado en la fracción II del artículo 105 constitucional, por lo que carece de legitimación activa para promover la acción de inconstitucionalidad; acuerdo que quedó firme en atención a que no fue impugnado por la parte a quien perjudicó dicha determinación.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. Los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, de Baja California y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formularon en síntesis los siguientes conceptos de invalidez.

Acción de Inconstitucionalidad 112/2019 (Partido Acción Nacional)

Primero. El decreto impugnado es producto de un procedimiento legislativo viciado de origen, pues la iniciativa que le dio origen fue aprobada el mismo día de su presentación en el Congreso local, sin haberse turnado a la comisión respectiva para la elaboración del dictamen correspondiente, el cual debía darse a conocer oportunamente a todos los legisladores en términos del artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California¹.

¹ Páginas 10 y 11 del Tomo I.

La dispensa del trámite ordinario para aprobar la reforma combatida es ilegal porque la solicitud correspondiente no fue motivada debidamente, es decir, carece de las razones por las que debió considerarse de urgencia notoria para simplificar el proceso legislativo, en contravención a lo previsto en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y la jurisprudencia P./J. 36/2009, de rubro *“DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.”*².

En ese sentido, que la reforma impugnada fuera aprobada por mayoría de veintiún votos y una abstención no convalida las violaciones al procedimiento legislativo, en términos de la jurisprudencia P./J. 37/2009, de rubro *“DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.”*³.

Segundo. El decreto impugnado transgrede el principio de certeza electoral previsto en los artículos 14; 35; 39; 40; 41, párrafo tercero; y, 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, ya que al extender el período de gobierno del Gobernador ya llevada a cabo la elección, fueron variadas las reglas del proceso electoral establecidas previamente y vulnerado el derecho al voto libre y directo de los electores⁴.

Asimismo, la reforma impugnada atenta contra el derecho al sufragio como base esencial para el establecimiento de una sociedad democrática y republicana, pues invalidó la decisión tomada por los ciudadanos en la elección del titular del Ejecutivo local, dado que alteró uno de los elementos que tomaron en consideración para votar de manera libre y previamente informada sobre el candidato que eligieron en los comicios.⁵

También vulnera la estructura jurídica y el régimen político previsto en la Constitución General, en cuanto a que la renovación de poderes debe ser producto de elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerza su derecho al voto, como son los cargos y los períodos por los que designa a un funcionario público.

De igual manera, la reforma es contraria al principio de no retroactividad de las normas en tanto tiene eficacia en un proceso electoral concluido, respecto del cual los electores emitieron su voto, por lo que es inconstitucional alterar uno de los factores de decisión, como es el período de gobierno por el que se eligió al Gobernador electo.⁶

Tercero. La reforma infringe la veda electoral de noventa días prevista en el artículo 105, fracción II, constitucional, pues modificó el plazo para el que fue electo el Gobernador una vez celebrada la elección y sin que concluyera el proceso electoral correspondiente.⁷

Acción de inconstitucionalidad 113/2019 (Partido Movimiento Ciudadano)

Primero. El Congreso local extralimitó sus facultades y contravino el principio de supremacía constitucional al darle a la disposición impugnada efectos retroactivos y carácter privativo; asimismo, realizó la reforma en un momento en el que estaba impedido para realizar modificaciones fundamentales a la legislación electoral del estado; y, violó los principios que rigen la materia electoral tutelados en los artículos 35, 41 y 116 constitucionales y los derechos al sufragio libre y en condiciones de igualdad.⁸

Segundo. El Congreso local fundó y motivó indebidamente la dispensa de los trámites del proceso legislativo. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de Nación ha señalado que la dispensa es de naturaleza extraordinaria y solo es aplicable en situaciones de urgencia, para lo cual deben acreditarse los hechos que la generan.

Conforme al criterio de la Suprema Corte, las reglas del proceso legislativo deben garantizar un conocimiento cierto, completo y adecuado de las iniciativas que permitan a los legisladores actuar con responsabilidad; sin embargo, en el caso la iniciativa fue considerada con carácter urgente, por lo que fue eximida de debate parlamentario, intervino únicamente el diputado que la presentó y en esos términos fue aprobada por el Congreso.

² Página 11 ídem.

³ Página 19 ídem.

⁴ Páginas 25 a 28 ídem.

⁵ Páginas 33 a 35 ídem.

⁶ Páginas 36 y 37 ídem.

⁷ Páginas 38 y 39 ídem.

⁸ Páginas 196 y 197 ídem.

Es decir, con veintidós votos a favor y una abstención, el Congreso local dispensó el turno de la iniciativa a comisiones para la elaboración del dictamen con base en que *“de continuar con el periodo de la gubernatura como se encuentra en la actual Constitución, generaría una mayor afectación al erario público del Estado, creando una incertidumbre económica, política y social, impactando de manera inevitable los servicios públicos y el bienestar integral de los ciudadanos de Baja California.”*

Lo anterior no cumple los requisitos de *urgencia y evidente necesidad* establecidos en los artículos 31 de la Constitución local, 119, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y la jurisprudencia de la Suprema Corte, dado que ese argumento no es un hecho que genere una condición de urgencia por ser un acto futuro de realización incierta, debido a que no es conocido ni demostrable el impacto que conllevaría una nueva elección en el año dos mil veintiuno.

Con ese actuar también fue transgredido el derecho de la comisión competente para estudiar y emitir un dictamen en cumplimiento a sus facultades, así como el de cada uno de los legisladores a recibir un proyecto de dictamen a efecto de conocer lo que sería objeto de discusión y votación.

A juicio del partido político, el artículo 31 de la Constitución local no permite la dispensa de los trámites de rango constitucional que se le deben dar a las iniciativas de reforma, pues solo cobra aplicación en los trámites previstos en la ley o en reglamentos, por lo que si el trámite relativo a la elaboración del dictamen por comisiones está regulado expresamente en la Constitución local, dicha dispensa constituye una violación al procedimiento legislativo con efecto invalidante.

Al respecto sostiene que la Suprema Corte ha determinado como una exigencia esencial del procedimiento legislativo que sea respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación en un Congreso local en condiciones de libertad e igualdad.

En el caso, la indebida calificación de urgente y obvia resolución de la iniciativa implicó que su lectura, discusión y aprobación fueran realizadas en una misma sesión, en contravención al estándar establecido por la Suprema Corte y a la Ley Orgánica del Congreso de Baja California, en la cual fue establecido que los legisladores deben conocer el material legislativo con tres días de anticipación a su discusión y aprobación, aunado a que la votación fue realizada mediante cédula, de tal manera que no se pudo conocer el sentido de la votación de los integrantes del Congreso, en contravención a los deberes de máxima publicidad y rendición de cuentas.

Asimismo, el legislador local estaba impedido para legislar en materia electoral durante el transcurso del proceso, pues así fue establecido en el artículo 105, fracción II, de la Constitución.

Conforme a lo determinado por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 29/2005, el decreto impugnado debe considerarse una modificación legal fundamental a la normativa electoral porque trasciende al resultado de la elección, en tanto el producto de la jornada electoral sería una gubernatura con un periodo de cinco años y no de dos, como fue establecido en un principio.

En ese sentido, sostiene el partido político que el proceso electoral inicia con la declaración de la autoridad administrativa electoral y culmina hasta que se resuelven las impugnaciones relativas a la validez de la elección, de tal manera que no necesariamente puede considerarse finalizado el proceso con la declaratoria de validez y entrega de constancia de mayoría.

Aunado a lo anterior, existió una dilación injustificada en la publicación del decreto de reforma con motivo de la consulta ciudadana, pues en términos normativos la declaratoria de validez de la reforma actualizaba la obligación del Congreso local de remitir el decreto al Ejecutivo, quien debía tenerla por promulgada y ordenar sin mayor trámite su publicación en el Periódico Oficial del Estado; sin embargo, al respecto fue afirmado que el proyecto se extravió, por lo que no se actuó conforme a la Constitución local.

En efecto, treinta días después de la declaratoria de validez el Pleno del Congreso realizó una consulta ciudadana cuyo objeto fue la aprobación de un mandato de cinco o dos años y cuyos resultados serían vinculantes en el proceso legislativo de la reforma, de tal manera que se instauró una etapa adicional al proceso de reforma constitucional, sujetando la aprobación del decreto al resultado de una *consulta directa ciudadana* cuya publicación en el Periódico Oficial del Estado no tiene fundamento constitucional ni legal.

Aunado a lo anterior, a juicio del partido político el Congreso no tiene competencia para realizar dicha consulta, en tanto corresponde al Instituto Estatal Electoral de Baja California convocar a la ciudadanía al ejercicio de participación directa, aunado a que solo el Poder Ejecutivo local y los ayuntamientos están legitimados para llevar a cabo el referéndum. Así, el Congreso desplazó su responsabilidad como creador de la disposición y la justificó en una voluntad ciudadana recabada mediante una consulta en la que participó solo el 2% de la ciudadanía en condiciones de dudosa autenticidad.⁹

⁹ Páginas 197 a 2016 ídem.

Tercero. La prohibición de dar efecto retroactivo a una ley, conforme al criterio que sostiene la Suprema Corte, está dirigido tanto al legislador en la expedición de leyes, como a las autoridades que las aplican; al respecto se han emitido la teoría de los derechos adquiridos y la de los componentes de la norma.

En ese sentido, como fue sostenido en la acción de inconstitucionalidad 47/2006, la prolongación del mandato de una autoridad elegida por sufragio popular actualiza el supuesto en el que se modifican las consecuencias jurídicas de una disposición que no surtió efectos por encontrarse diferida en el tiempo.

En el caso, la disposición fue creada en el año dos mil catorce, su realización fue diferida hasta la elección de dos mil diecinueve y sus consecuencias se consumirían en los próximos dos años, por lo que el legislador estaba impedido para suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas.

Lo anterior es complementado con la doctrina de los derechos adquiridos, pues desde la entrada en vigor del decreto 112 surgieron derechos adquiridos para el electorado, para los interesados en participar en la elección del año dos mil veintiuno y para los partidos políticos.

Por otra parte, el artículo 13 de la Constitución establece la prohibición de emitir leyes privativas debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica. En el caso, la modificación realizada al decreto impugnado es de carácter privativo porque está dirigida a personas nominalmente designadas, pues al aprobarse ya eran conocidos los resultados electorales, por lo que el Congreso tenía pleno conocimiento de que el único destinatario de la norma era Jaime Bonilla Valdez.

Además, la reforma atiende a criterios subjetivos porque la disposición beneficia a un único destinatario favorecido en las urnas, que representa un determinado proyecto de gobierno y agota su vigencia por aplicación al caso previsto en el momento en que Jaime Bonilla Valdez culmine el periodo de cargo, porque será la única gubernatura con una duración de cinco años.¹⁰

Cuarto. Conforme al principio de certeza electoral, el proceso electoral se entiende como un contexto de contienda leal en el que se desconocen los resultados, el cual es dirigido mediante reglas preestablecidas con consecuencias previsibles que vinculan a los contendientes y a las autoridades organizadoras con un deber de imparcialidad y neutralidad, sin ofrecer ventajas indebidas a las partes.

Mediante el principio de certeza electoral la ciudadanía, las partes contendientes y las autoridades electorales pueden planear sus acciones y exigir que las acciones de terceros se ajusten a las reglas preestablecidas. Esta exigencia es recurrente a nivel internacional.

En el caso, el periodo por el cual será ocupado un cargo de elección popular es un dato que configura la decisión de quien ejerce el derecho al voto, de tal manera que para tutelar la certeza electoral y el derecho de acceso a la información para una elección libre, en términos del artículo 6º constitucional, el periodo de duración del cargo constituye una regla que debe ser previamente establecida y no puede modificarse en el transcurso ni una vez concluida la jornada.

La regla establecida en el artículo octavo transitorio del decreto de reforma 112 fue ampliamente divulgada y confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo cual robusteció su conocimiento general, por lo que existen elementos para afirmar que la ciudadanía acudió a las urnas consiente de que su voto en la elección a la gubernatura era para ocupar el cargo hasta el año dos mil veintiuno.

Así, la prolongación del periodo posterior a la realización de la jornada electoral contraviene la certeza electoral y la soberanía popular, porque la voluntad colectiva, manifestada mediante el sufragio, fue tergiversada materialmente por el acto legislativo impugnado. Si bien las legislaturas locales tienen la facultad de extender o acortar los mandatos de los gobernantes locales, deben ser como una previsión a futuro.¹¹

Quinto. La libertad para votar fue afectada porque la reforma tergiversó el efecto de la votación emitida por la ciudadanía y, con ello, la voluntad manifestada, por lo que no puede considerarse como una elección libre y auténtica, debido a que de manera unilateral fueron modificados sustancialmente los efectos del acto y, además, cancelado el derecho de la ciudadanía a renovar la gubernatura del Estado en el año dos mil veintiuno, en violación del carácter periódico de la elección.

En ese sentido, al arrogarse la facultad de prolongar el periodo de la gubernatura, el Congreso local actuó como intermediario y sustituyó la voluntad de electorado, con lo cual restó total libertad y autenticidad a la decisión ciudadana.¹²

¹⁰ Páginas 206 a 209 ídem.

¹¹ Páginas 209 a 212 ídem.

¹² Páginas 212 a 214 ídem.

Sexto. La equidad electoral obliga a las autoridades públicas a guardar una actitud neutral frente a la contienda electoral sin favorecer o desfavorecer a candidatura alguna y con el cuidado de no distorsionar las condiciones propias de equidad; sin embargo, el decreto impugnado favorece al gobernador sin que alguna otra candidatura hubiera tenido posibilidad de acceso a ese beneficio, pues fue aprobada con posterioridad a la jornada electoral cuando ya se conocían los resultados de la elección.

De esta manera, a juicio del partido político el Congreso local incumplió con su deber de guardar una actitud neutral al asumir una posición favorecedora de la candidatura vencedora al hacer propia la pretensión del vencedor de prolongar el periodo de la gubernatura, en beneficio también del partido político que lo postuló.¹³

Séptimo. El decreto impugnado constituye una reelección implícita que puede incluirse dentro de los alcances de la prohibición de no reelección porque sin justificación democrática, fue extendido el periodo del cargo más allá de los límites temporales que al momento de la jornada electoral establecía la Constitución local.¹⁴

Octavo. En el artículo 105, fracción II, de la Constitución General fue establecida una prohibición para la emisión de nuevas disposiciones normativas electorales o la modificación de las existentes de carácter electoral a menos de noventa días del inicio del proceso en el que pretenden aplicarse, lo que se traduce en una limitación temporal a la esfera competencial del poder legislativo.

En ese sentido, el partido político considera que la reforma realizada por el Congreso local, además de realizarse fuera de sus competencias por restricción temporal, tuvo como efecto la modificación sustancial de los resultados de una elección organizada y calificada por el Instituto Electoral del Estado de Baja California, en ejercicio de sus competencias constitucionales y obligó a modificar la constancia de mayoría entregada al vencedor, para señalar su elección para ocupar el cargo hasta el año dos mil veinticuatro, cuando las reglas de la contienda ya no podían modificarse.¹⁵

Acción de inconstitucionalidad 114/2019 (Partido de la Revolución Democrática).

Antes de realizar argumentos formalmente en el apartado de conceptos de invalidez de su demanda, en primer lugar en el apartado denominado *Procedencia de la acción de inconstitucionalidad*, el partido político precisa que el decreto combatido implica una reforma prohibida en la Constitución General, que dispone la condición de no reformar el contenido del artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Además, en su contenido original publicado en dos mil catorce, ese artículo transitorio cumplió su objeto y fin de manera cierta, objetiva, legal y mediante el ejercicio del voto de manera libre y secreta de parte de los ciudadanos, dado que el proceso electoral culminó el dos de junio de dos mil diecinueve cuando fue realizada la jornada electoral bajo la disposición normativa vigente en ese momento, conforme a la cual se emitió la Convocatoria por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

El decreto impugnado es una ley privativa porque infringe el principio de que toda ley debe ser impersonal, general y abstracta. Contrario al bien jurídico tutelado en el artículo 13 de la Constitución General, la reforma combatida tiene un destinatario concreto que es Jaime Bonilla Valdez, quien por sí y por interpósitas personas ha intentado ampliar su mandato, pero a nivel federal se han revocado las resoluciones del tribunal local que lo han permitido.

Asimismo, el decreto impugnado carece de fundamentación y motivación legislativa, pues en el proceso electoral local ordinario fue convocado para la elección del titular del Ejecutivo por un período específico, el cual una vez finalizado de ninguna manera pudo ser reducido ni ampliado.

En ese sentido, la pretensión de la reforma es como si se tratara de una elección propia para un nuevo período, del cual fueron excluidos para esos efectos a prácticamente toda la comunidad del territorio de la entidad federativa y privado de manera implícita a los ciudadanos de la libertad para elegir a sus representantes en condiciones de igualdad, en contravención a los principios rectores de las elecciones libres, auténticas y periódicas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, así como los derechos fundamentales de participación política a votar y ser votado.

Por otra parte, el partido político solicita que sea declarada la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto del Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado,

¹³ Páginas 214 a 216 ídem.

¹⁴ Páginas 216 y 217 ídem.

¹⁵ Páginas 217 a 219 ídem.

aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce; dado que en el artículo 19, fracción V, de la ley de la materia fue dispuesto que son improcedentes las controversias cuando cesaron los efectos de la disposición general o acto y en el caso el artículo octavo transitorio modificado dejó de existir desde el momento en que cumplió el objeto para el que fue creado.

Además, alega que el decreto impugnado vulnera el principio de irretroactividad de la ley, ya que conlleva una interferencia con los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas.¹⁶

Primero. El decreto impugnado tiene como finalidad aumentar el periodo del cargo de la gubernatura de dos a cinco años, lo que beneficia a un sujeto específico.

Asimismo, el decreto impugnado no guarda conformidad con los artículos 1º; 35, fracciones I y II, 39; 40; 41, fracción I; 116, fracción IV, incisos b) y n); y, 133 de la Constitución General, ya que en el año dos mil catorce fue llevada a cabo una reforma en cumplimiento al artículo 116, fracción IV, inciso n), constitucional en la que fue ordenado a las legislaturas locales que ajustaran sus constituciones con el fin de empatar la fecha de realización de cualquiera de las elecciones locales en el Estado con las elecciones federales.

Por otra parte, al modificar la disposición emitida en el año dos mil catorce y después de haberse emitido la convocatoria al proceso electoral ordinario de 2018-2019, la disposición impugnada transgrede los artículos 35, fracciones I y II; 39; 40; 41, fracción I, constitucionales, en los cuales fueron previstos los derechos de los ciudadanos de votar, ser votados y los principios democráticos contenidos en esos preceptos constitucionales.

Lo anterior porque el Poder Reformador de la Constitución local hizo caso omiso de esas bases constitucionales, además de cometer un claro fraude a la voluntad popular por transgredir lo dispuesto en la Constitución en el sentido de que la elección de los gobernadores debe realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo y con reglas previamente determinadas, ciertas, legales y objetivas a efecto de generar certeza en el electorado.

En atención a las reglas de la Constitución Federal, las Constituciones y leyes secundarias locales electorales, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral emitió durante el proceso electoral la convocatoria para la contienda electoral para elegir al Gobernador del Estado, que ocuparía ese cargo del uno de octubre de dos mil diecinueve al treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

Las reglas establecidas fueron claras, precisas y objetivas porque el Congreso local las emitió en tiempo y forma y nadie recurrió su inconstitucionalidad; razonar de forma distinta es transgredir lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución General en cuanto a que las leyes federales y locales deberán publicarse y promulgarse por lo menos noventa días antes del inicio del proceso electoral y durante éste no habrá modificaciones legales fundamentales.

Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para el caso de que los Estados decidan extender o recortar los mandatos de los gobernantes locales, tal modificación deben hacerla como una previsión a futuro.

Por otra parte, el partido político considera que el decreto impugnado transgrede el último párrafo del artículo 105 constitucional, ya que la modificación combatida debió publicarse con por lo menos noventa días de anticipación a que inició el proceso electoral.

Desde su perspectiva, es claro que en ese precepto el Poder Reformador de la Constitución local estableció que durante el proceso electoral no podrá haber modificaciones legales fundamentales, como la realizada en la disposición impugnada, la cual ni siquiera ocurrió durante el proceso electoral, sino una vez finalizado éste.

Agrega que la reforma también vulnera el artículo 133 constitucional por infringir el principio de supremacía constitucional e implica un abuso de poder por contrariar la parte orgánica de la Constitución que tiene como finalidad la organización del poder.

También transgrede los artículos 1 a 6 de la Carta Democrática Interamericana; 2, numerales 1 y 3, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme a los cuales el pueblo tiene derecho a la democracia efectiva, entendida como el cumplimiento irrestricto de las leyes en materia electoral, de acuerdo con los principios rectores del proceso.¹⁷

¹⁶ Páginas 383 a 390 ídem.

¹⁷ Páginas 402 a 420 ídem.

Segundo. El decreto reclamado transgrede lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución General debido a que causa un retroceso en la vida pública, política y democrática y en los derechos de voto de los ciudadanos que eligieron por un período de dos años y que ilegalmente se pretende ampliar, aunado a que no guarda conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal y 112 de la Constitución local, por no cumplir con el mandato de la reforma político-electoral de dos mil catorce.

Aunado a lo anterior, es falso lo considerado por el Poder Reformador de la Constitución local para reformar el artículo octavo transitorio de la Constitución local de dos mil catorce; justificación que cae en lo absurdo, ilegal, falto de certeza y objetividad dado que no puede alegarse que el dinero que se gasta para realizar las elecciones es superior a los principios democráticos que se han ganado después de muchos años.

Asimismo, el Poder Reformador de la Constitución local aduce que la reforma permitirá menos abstencionismo; argumento que tampoco sirve de base justificativa porque fue pasado por alto que la emisión del voto en las elecciones federales o locales es un derecho consagrado constitucionalmente, pues es inconcebible que la emisión del voto sea supeditada a cuestiones financieras y que se cause abstencionismo.

En ese sentido, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional carece de perspectiva analítica propiamente jurídica y de una investigación legal e histórica, dado que en ella debió tomarse en cuenta que nuestro país es una república representativa, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, según los principios de la Constitución; de ahí que el primer principio es la República, que consiste en el puntual establecimiento y cumplimiento del inicio y el fin del mandato, el cual debió observar la reforma impugnada.

Al respecto refiere lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 13/2015 y argumenta que en ese precedente el Tribunal Pleno puntualizó, con base en lo establecido en las acciones de inconstitucionalidad 3/2002 y 8/2002, que en el artículo 116 constitucional fue reconocida la libre configuración de las entidades federativas para determinar el período de un gobierno estatal siempre y cuando no exceda de seis años; hecho que es excepcional y se justifica para cumplir con la homologación de elecciones establecida en ese mismo artículo.

Por otra parte, el partido político sostiene que la designación de la representación nacional es realizada mediante el voto de los ciudadanos y puede ser de dos formas: la primera en los plazos y términos previamente establecidos en la ley, caso en el que se está en presencia de un proceso electoral ordinario; la segunda, en casos especiales en que por una circunstancia de excepción no es integrada la representación en el proceso ordinario.

De ahí que para poder ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de conocer para qué cargos y qué períodos elegirá a la persona que decida, al igual que tener la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, ya que ampliar el mandato de un gobernador electo implica dejar en estado de incertidumbre al electorado y vulnera lo establecido en la Constitución respecto a los límites para el ejercicio de la atribución de libre configuración de mandatos de gobierno.

Por lo que es inadmisibles la injerencia del Congreso del Estado al cambiar una decisión tomada por los ciudadanos el dos de junio de dos mil diecinueve al elegir por única ocasión a su gobernador por dos años, lo que constituye una intromisión contraria las bases constitucionales, rompe con el espíritu que animó la reforma político-electoral y violenta el sufragio de los ciudadanos por decidir de manera autónoma e independiente la duración del gobernante.

Además, el decreto impugnado transgrede el artículo 14 constitucional, dado que de ninguna manera puede aplicarse de forma retroactiva una disposición en perjuicio de los ciudadanos, del sistema de gobierno y del pacto federal.¹⁸

Tercero. El decreto impugnado transgrede los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y el Estado de Derecho, pues el legislador no atendió a los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia del derecho de igualdad y del derecho de votar y ser votado (acciones de inconstitucionalidad 5/2016 y 27/2002), así como el principio de jerarquía normativa y subordinación jerárquica reconocidos en distintos criterios jurisprudenciales.¹⁹

Cuarto. El decreto impugnado transgrede los artículos 1, 35, fracción I, 39, 40, 41 y 116, fracciones I, inciso a) y IV, inciso a), de la Constitución Federal y 4, 5 y 8, fracción II, inciso a) de la Constitución local, en relación con la Convocatoria a Elecciones Ordinarias 2018-2019, emitida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

¹⁸ Páginas 420 a 431 ídem.

¹⁹ Páginas 431 a 436 ídem.

La disposición combatida atenta contra el principio de certeza y congruencia y la voluntad del electorado al emitir su sufragio en el proceso electoral ordinario 2018-2019, en el que fue electo el gobernador por el período comprendido del uno de noviembre de dos mil diecinueve al treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

Además, de manera intrínseca, el decreto impugnado contraviene la voluntad del electorado y regula una ampliación del mandato del titular del Ejecutivo de Baja California, lo cual no coincide con la voluntad ciudadana.

La disposición impugnada es contraria a los artículos 1, 35, fracción I, 39, 40, 41 y 116, fracciones I, inciso a) y IV, inciso a), de la Constitución Federal y 4, 5, 8, fracción III, inciso a), de la Constitución local por contrariar el derecho humano al voto universal, libre, secreto y directo en las elecciones populares, mediante elecciones libres auténticas y periódicas.

En ese sentido, en la Constitución General es protegido el bien jurídico del sufragio universal, el cual emite cada uno de los ciudadanos exclusivamente por un candidato para un período determinado. También es tutelado el sufragio libre, entendido como el ejercicio del derecho de voto, sin cortapisas, interferencias, presiones o coacciones, de manera que no debe desviarse para generar beneficios en prórrogas o ampliación de mandatos, pues sobre éstas no existe voluntad del electorado.

Al respecto el partido político refiere las tesis aislada X/2001 y la resolución de la acción de Inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, en los que fue establecido que son inconstitucionales las reformas que se realicen para la ampliación del plazo del cargo de gobierno para el cual ha sido electo en un proceso realizado en tiempo y de forma democrática.

Finalmente, considera que el hecho de que el Congreso local ampliara el período del candidato electo Jaime Bonilla Valdez a cinco años, no solo se traduce en una violación a la libertad del sufragio, sino que también es expresión de una vida antidemocrática y constituye un fraude a la ley.²⁰

Quinto. El decreto impugnado no guarda conformidad con los artículos 13, 16, primer párrafo, 35, fracción I, 39, 40, 41 y 116, fracciones I, inciso a) y IV, inciso a), de la Constitución Federal y 4, 5, 8, fracción II, inciso a), de la Constitución local, pues en franca violación a los principios de retroactividad y del debido proceso en perjuicio de los ciudadanos residentes en el estado de Baja California, genera beneficios retroactivos única y exclusivamente en favor de un ciudadano determinado.

Contrario a lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Constitución General, el decreto impugnado beneficia a una sola persona. Con su aplicación extiende el mandato para el que fue electo, pretensión y beneficio que ha intentado conseguir mediante diversas ocasiones en los recursos de inconformidad 18/2019, 21/2019 y 24/2019, en los que Tribunal Electoral local ordenó modificar la convocatoria, decisión que fue revocada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los juicios de revisión constitucional SUP-JRC- 5/2019, SUP-JRC-6/2019, SUP-JRC-7/2019, SUP-JRC-8/2019, SUP-JRC-9/2019, SUP-JRC-10/2019, SUP-JRC-11/2019, SUP-JRC-12/2019, SUP-JRC-13/2019, SUP-JRC-44/2019, SUP-JRC-45/2019, SUP-JRC-47/2019 y SUP-JRC-48/2019.

La insistencia ha sido recurrente como se puede apreciar en los diversos juicios de revisión constitucional SUP-JRC-22/2019, SUP-JRC-23/2019, SUP-JRC-24/2019 y SUP-JRC-48/2019.

En una tercera ocasión, el Ciudadano Jaime Bonilla Valdez, pese a la existencia de dos ejecutorias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, interpuso juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC 115/2019, medio de defensa que fue reencausado al tribunal local, el cual se encontraba sub júdice como recurso de revisión 146/2019, en el que se impugnó el Dictamen del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, por el que le expidió la constancia de mayoría como Gobernador Electo para el período 2019-2021, con ello insistió en conseguir de manera retroactiva una norma en beneficio propio con la ampliación de su mandato.

El decreto combatido pretende dar efectos retroactivos, posteriores a derechos adquiridos contenidos en el artículo transitorio constitucional reformado y que cumplió su objeto de manera idónea con el acto de elección del gobernador, el cual ya ha culminado. Con su regulación se establecieron las bases con las que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral emitió la Convocatoria a Elecciones Ordinarias 2018-2019.²¹

Acción de Inconstitucionalidad 115/2019 (Partido Revolucionario Institucional)

Primero. El decreto impugnado transgrede los artículos 34; 35, fracción I; 114, fracción IV, inciso a) de la Constitución General, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque con la reforma a la Constitución de Baja California de dos mil catorce, los ciudadanos del Estado incorporaron a su esfera de derechos políticos el votar por quien deberá asumir la titularidad del Poder Ejecutivo a partir del uno de noviembre de dos mil veintiuno.

²⁰ Páginas 436 a 437 ídem.

²¹ Páginas 448 a 455 ídem.

Por ende, la reforma reclamada equivale a conculcar el derecho político ciudadano al sufragio efectivo y prorroga por tres años el mandato ya concedido en las urnas conforme a las disposiciones vigentes al momento de celebrarse y calificarse los comicios, sin que ello tenga sustento en la voluntad popular.²²

Segundo. El decreto impugnado transgrede los artículos 39; 40; 41; 115, primer párrafo; 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución General, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció un gobierno republicano y democrático mediante la renovación periódica de la titularidad del Poder Ejecutivo local con la participación directa de las y los ciudadanos de la entidad federativa.

En ese sentido, la prórroga en tres años adicionales el mandato conferido en las urnas en términos del texto constitucional vigente al momento de llevarse a cabo el acto soberano de ejercicio del sufragio efectivo conculca el derecho de las y los ciudadanos de Baja California a elegir de manera libre, personal, directa y secreta al titular del Poder Ejecutivo local para el periodo 2021-2027.

Sin que la trasgresión referida sea superada por la pretensión de que dicho derecho al sufragio activo se traslade al año dos mil veinticuatro, pues existe un derecho político a la renovación del Ejecutivo del Estado en el año dos mil veintiuno mediante la celebración de los comicios correspondientes.²³

Tercero. El decreto impugnado transgrede los artículos 39; 40; 41; 115, primer párrafo; 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución General, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque establece la ampliación del mandato del Gobernador, lo cual implica el otorgamiento de la titularidad del Poder Ejecutivo local por un periodo adicional de tres años sin que se sustente en la elección directa que corresponde exclusivamente a los ciudadanos de Baja California.

Lo anterior significa, además, articular un supuesto no previsto en la Constitución General para la renovación del ejecutivo local: el otorgamiento del cargo a quien ya fue electo por un periodo adicional e inmediatamente continuo, sin que se produjera alguna de las hipótesis que permitiera a la Constitución local adoptar previsiones para evitar la acefalía del Poder Ejecutivo del Estado.

Así, el órgano revisor de la Constitución local se arrogó no solo de una facultad de la que carece, sino contraria a lo previsto en la Constitución General.²⁴

Cuarto. El decreto impugnado transgrede el artículo 116, segundo párrafo, fracción IV, inciso b), de la Constitución General y el principio de certeza electoral debido a que modificó las reglas electorales emitidas con anterioridad al proceso electoral de Baja California 2018-2019 y a la jornada comicial de dos de junio, con lo cual fue violado el derecho a conocer la normativa electoral con antelación al inicio del propio proceso electoral y mantenerla sin modificaciones fundamentales durante su realización.

Además, la reforma impugnada transgrede el principio de imparcialidad porque atenta de manera directa contra el deber de asumir o mantener una actitud y conducta ajena a cualquier preferencia, toda vez que la determinación del órgano revisor de la Constitución local tuvo como beneficiario específico al Gobernador electo.

Asimismo, la actuación del órgano revisor de la Constitución local violenta el principio de legalidad en materia electoral por el incumplimiento de las previsiones normativas de la Constitución General, pues tomó decisiones carentes de sustento normativo basadas en facultades que el orden jurídico no le otorga.²⁵

Quinto. El decreto impugnado transgrede el artículo 13 de la Constitución General porque se trata de una ley privativa prohibida en la Constitución General, en razón de que el Gobernador electo de Baja California es la única persona a la cual le es aplicable la disposición expedida, al tiempo que ésta carece de todo sentido en el orden jurídico local luego de su ejecución para ampliar por tres años el periodo constitucional para el que el Gobernador fue electo.²⁶

Sexto. El decreto impugnado transgrede el principio de irretroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna previsto en el artículo 16 constitucional, pues los ciudadanos de Baja California adquirieron el derecho a elegir al titular del Ejecutivo local para el periodo dos mil veintiuno-dos mil veintisiete. El efecto de conferir al gobernador electo un periodo adicional de tres años en el ejercicio del cargo constituye la conculcación del derecho adquirido por el pueblo de esa entidad federativa para elegir libre y democráticamente a quien debe hacerse cargo de la titularidad del Ejecutivo local.²⁷

²² Páginas 501 a 507 ídem.

²³ Páginas 507 a 513 ídem.

²⁴ Páginas 513 a 517 ídem.

²⁵ Páginas 517 a 524 ídem.

²⁶ Páginas 525 a 528 ídem.

²⁷ Páginas 529 a 532 ídem.

Séptimo. El decreto impugnado transgrede los artículos 14, cuarto párrafo; 41, base VI, primer párrafo; y, 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución General y cuarto transitorio de la reforma electoral de diez de febrero de dos mil catorce, debido al carácter transitorio del artículo transitorio referido, pues una vez cumplida su función por el destinatario de la disposición, colmó su propósito jurídico y agotó la posibilidad de su aplicación ulterior, tanto con relación a su cumplimiento por parte del órgano revisor de la Constitución local, como con respecto a sus efectos al realizar los comicios locales a que se encontraba vinculada.²⁸

Octavo. El decreto impugnado transgrede los artículos 1º, párrafos primero y tercero; 14, párrafo segundo; y 72, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución General en atención a lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Constitución local y 148, 149, 150 y 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Lo anterior porque en el artículo 149 referido fue previsto que tratándose de dictámenes relativos a iniciativas de leyes o decretos, la votación debe ser nominal necesariamente; mientras que en el artículo 157 mencionado fue establecido que la votación por cédula es utilizada para el caso de elección o designación de una o varias personas.²⁹

Noveno. El decreto impugnado transgrede los artículos 40; 42, primer párrafo; 115, párrafo primero; y, 116, fracción IV, incisos a) y b) de la Constitución General en atención a que aquél atenta contra el principio político republicano porque sin mediar la celebración de elecciones populares fue modificado el periodo de desempeño del gobernador electo.

Asimismo, el decreto atenta contra el principio democrático constitucional porque hace nugatorio el derecho de los ciudadanos del Estado de Baja California de elegir directamente a quien debe ejercer directamente la titularidad del Ejecutivo del Estado.³⁰

Acción de Inconstitucionalidad 119/2019 (Partido de Baja California)

Primero. El decreto impugnado transgrede los artículos 1, 41, apartado A, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución; 23, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y, 116, fracción II, segundo párrafo, y fracción IV, inciso a), 115, fracción I, segundo párrafo, en relación con los numerales 35, fracciones I y II, 39, 40 y 41, de la Constitución General, en los cuales fueron establecidos el principio de certeza jurídica en materia electoral y el derecho humano al voto.

En los artículos 41, apartado A, primer párrafo, y 116, fracción IV, inciso a), constitucionales fue establecido el principio de certeza electoral, el cual implica que los actores políticos tengan certidumbre sobre las reglas del proceso electoral, entre las cuales está incluida que los ciudadanos sepan por qué cargos y por qué duración están emitiendo su voto.

Al respecto, uno de los elementos esenciales de las elecciones es su periodicidad, es decir, el voto se ejerce por cargos específicos que duran un tiempo determinado, por lo que la manifestación de la voluntad del electorado recae en el tiempo que durará el encargo.

La predeterminación temporal durante el ejercicio de un cargo público supone una garantía democrática. Es un control objetivo e imprescindible que impregna todos los poderes del Estado, en este caso al Ejecutivo de una entidad federativa.

Así, la temporalidad incide en el derecho de igualdad de acceso de todos y todas las ciudadanas en la función pública. En el asunto estaban en juego principios jurídicos que implican protección de intereses comunes a quienes forman parte de una comunidad.

Lo establecido en el artículo 23, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es claro respecto a que en las elecciones debe garantizarse la libre expresión de la voluntad de los electores, por lo cual modificar el periodo de la gubernatura votada originalmente por un periodo de 2 años trae como consecuencia transgredir la voluntad del electorado.

Acorde con ello, en la convocatoria emitida por el Instituto local fue establecido claramente que la elección de Gobernador sería por dos años, por lo cual la ciudadanía salió a votar por candidatos que durarían en su encargo ese lapso. Asimismo, en la constancia de mayoría con relación a una elección a Gobernador también fue señalado que el periodo de gobierno sería por dos años.

²⁸ Páginas 532 a 539 ídem.

²⁹ Páginas 540 a 545 ídem.

³⁰ Páginas 545 a 552 ídem.

De ahí que en el caso concreto deban tomarse en cuenta los siguientes factores.

1. En el artículo octavo transitorio de la Constitución local aprobado mediante decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce fue establecido de forma clara que la elección a Gobernador del dos de junio de dos mil diecinueve sería por un período de dos años (de dos mil diecinueve a dos mil veintiuno).

2. El organismo electoral preparó la elección de dos de junio de dos mil diecinueve para diversos cargos, entre ellos el de Gobernador, por un período de dos años, tan es así que la convocatoria emitida por la autoridad electoral fue para que se eligiera al Gobernador por ese período.

3. La convocatoria de once de septiembre de dos mil catorce fue impugnada mediante distintos recursos ante el Tribunal Electoral local: en el RI 63/2019 se revocó el período de mandato; sin embargo, varios partidos políticos recurrieron esa resolución mediante el juicio JRC 22/2019 y acumulados, en los que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la resolución del tribunal local, por lo cual el periodo de Gobernador continuó siendo de dos años.

4. Dichos recursos constituyen cosa juzgada porque al aceptar esas resoluciones, el Gobernador electo está aceptando un período por dos años.

5. El electorado de Baja California votó por el cargo de Gobernador por un período de dos años, con fundamento en el artículo octavo transitorio de la Constitución local, aprobado mediante decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

6. La reforma al artículo octavo transitorio de la Constitución local que modificó el período de Gobierno a cinco años fue realizada una vez concluida la elección, entregada la constancia de ganador y, por ende, fuera del término que marca el artículo 105, fracción II, de la Constitución General.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en su jurisprudencia que el período de mandato de un servidor público no puede modificarse para beneficiarlo o ampliar el mandato que esté desempeñando en el momento de la reforma, pero tampoco puede aplicarse dicha ampliación para el período para el que fue electo el funcionario, como sucede en este caso.

Lo anterior en términos de la jurisprudencia 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 PERÍODO PARA EL CUAL HAN SIDO ELECTOS.*".

En el criterio referido fue establecido que la ampliación del término por cual se gobierna o se ejerce un cargo de elección popular es contrario al principio de certeza jurídica y violenta el derecho al voto de los ciudadanos, sin dejar de lado que el término para haber hecho esa reforma debió ser noventa días antes de la elección, con fundamento en el artículo 105, fracción II, de la Constitución General.

Asimismo, en el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos fue establecido que el voto debe resultar de la libre expresión de la voluntad de los electores, por lo cual si los electores votaron por un Gobernador por un período de dos años, la modificación de ese periodo vulnera la libre expresión del electorado.

Por lo que de una interpretación sistemática de los artículos 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 35 y 41 constitucionales se sigue que el voto debe garantizar la libre voluntad del electorado, lo que conlleva que el decreto combatido violenta la libre voluntad de cientos de miles de bajacalifornianos.³¹

Segundo. El decreto impugnado transgrede el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional en cuanto a que establece que la reforma a disposiciones electorales deberá publicarse o promulgarse cuando menos noventa días antes de la elección, lo cual en el caso no sucedió. Esto trae como consecuencia la violación al principio de certeza jurídica en materia electoral, establecido en los artículos 41, apartado A, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b), y 23, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el orden cronológico de la expedición de la disposición normativa cuestionada fue el siguiente.

1. El ocho de julio de dos mil diecinueve se aprobó el decreto impugnado, y se turnó a los ayuntamientos para la aprobación de la reforma a la Constitución local.

³¹ Páginas 1070 a 1079 del tomo II.

2. El veintitrés de julio de dos mil diecinueve, en sesión extraordinaria el Congreso de Baja California aprobó la reforma, en virtud de que tres de los cinco municipios del Estado, habían aprobado la reforma a la Constitución local.

3. El diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, se publicó el decreto en el periódico oficial local.

Del análisis del orden cronológico de la reforma combatida, se advierte que la reforma y el proceso de ésta inició en el mes de julio de dos mil diecinueve, es decir un mes después del dos de junio de dos mil diecinueve, y sí afecta de forma directa dicho proceso electoral, porque beneficia al Gobernador electo, y como afectó de forma directa a dicho proceso legal es inconstitucional, porque no se hizo dentro del término que marca el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución.

En relación con ese plazo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el criterio de rubro: *PROCESO ELECTORAL. PARA DETERMINAR JURÍDICAMENTE SU INICIO DEBE ATENDERSE A LA FECHA QUE ESTABLEZCA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ANTERIOR A LA REFORMA Y NO A AQUELLA CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CONTROVIERTE O A SITUACIONES FÁCTICAS.*

Ese criterio es claro en establecer que, por situaciones fácticas, no puede modificarse una norma electoral, al estar vinculada al proceso electoral de dos mil diecinueve, dado que uno de los objetivos que busca proteger el principio de certeza jurídica en materia electoral, es que los votantes sepan por cuál período es por el cual están eligiendo a sus representantes, lleva a concluir que no puede realizarse ningún tipo de reforma dentro de los noventa días. Esto implica también que no pueda modificarse una norma electoral después del proceso, que afecte directamente a éste.

Si bien es cierto la reforma se dio después de concluido el proceso electoral, el espíritu del Poder Reformador de la Constitución Federal es que las reformas electorales no se hagan en ese período de “noventa días, anteriores a la elección”, precisamente para otorgar certidumbre jurídica a la elección y para que existan reglas claras del proceso electoral.

Si la intención del Poder Reformador de la Constitución local es la protección al principio de certeza jurídica, esto implica a contrario sensu, que las reformas electorales, aun y cuando sean posteriores a la elección, tienen como consecuencia la violación a dicha prohibición constitucional.³²

Tercero. La norma general impugnada, la exposición de motivos y los argumentos bajo los cuales se fundó ésta, son inconstitucionales porque transgreden los artículos 116, fracciones I y IV, inciso n), 40 y 41 constitucional, así como las jurisprudencias emitidas al resolver las acciones de inconstitucionalidad 3/2002, 8/2002 y 13/2015.

Los diputados del Congreso de Baja California, especialmente el diputado Víctor Moran, en su exposición de motivos, presentada el ocho de julio de dos mil diecinueve, así como del debate suscitado el veintitrés de julio siguiente, básicamente se motivó la reforma con base en los siguientes argumentos:

1. Por el ahorro que generaría al fijar una elección a Gobernador para cinco años.

2. Se determinó que ampliando el período de la Gubernatura de dos a cinco años, se iba a poder cumplir con el Plan Estatal de Desarrollo.

Además, se vulneró la garantía de fundamentación y motivación, en virtud de que en la exposición de motivos del decreto que se combate se cita lo resuelto en las acciones inconstitucionalidad 3/2002, 8/2002 y 13/2015, y se afirma que en esos precedentes se había establecido que lo más favorable para el ejercicio de una gubernatura, es un caso de excepción que puede darse, para llegar a cumplir la finalidad del artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal, que es homologar cuando menos una elección local a las elecciones federales.

Sin embargo del análisis de dichas resoluciones, la materia de litis constitucional, no fue establecer que una gubernatura de cinco años era más viable constitucionalmente hablando que una de dos años, para efectos de cumplir con la homologación de las elecciones referidas, sino lo que se estableció era que los períodos elegidos por las legislaturas locales, para efectos de homologar la elección federal, y que fue escogida por los tres Congresos locales, que fueron parte de las citadas Acciones de Inconstitucionalidad, fueron válidos, dado que no excedieron de los seis años que marca la fracción I del artículo 116 constitucional.

Esos tres criterios fueron de legislaturas locales que escogieron homologar la elección federal por cinco años, y lo único que sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue que dicho período era constitucional porque no sobrepasaba el término de seis años que marca el artículo 166, fracción I, de la Constitución, y de ninguna manera se resolvió que dicho período fuese más idóneo que otro.

³² Páginas 1079 a 1083 ídem.

El artículo 116, fracción I, de la Constitución establece claramente el principio de autonomía estatal para celebrar elecciones, siempre y cuando no sobrepase del término de seis años el período a gobernar, así como el artículo 116, fracción IV, inciso n), establece que la elección local, cuando menos en una de ellas, debe estar empatada con un proceso federal, por lo cual atendiendo al principio de autonomía estatal, debe dársele libertad a los Congresos locales y a los Estados, que éstos fijen, siempre y cuando no sobrepase seis años.

En la Acción de Inconstitucionalidad 13/2015 se resolvió un tema idéntico, en virtud de que en el Estado de Veracruz, se había legislado y optado por la homologación de la elección de Gobernador a los comicios federales, por un período de dos años, para ello se previó como ajuste un periodo de gobierno corto de dos años y el partido político promovente acudió al control abstracto para que se declarara inconstitucional y se modificara a un período de cinco años.

Refiere que en ese fallo se sostuvo que al haberse elegido un período de dos años por el Congreso local, se estaba dentro del período de seis años previsto en el artículo 116, fracción I, constitucional, y actuó dentro de los límites del principio de autonomía estatal.

Agrega que no existe certeza de que fácticamente en cinco años se podrá desarrollar mejor la economía, la cultura y el plan estatal de Desarrollo.

Atendiendo a lo incierto que pueda suceder en el mundo fáctico, es el motivo por el cual no puede establecerse que la reforma va a cumplir con el plan estatal de desarrollo y con el dinero que no se gaste en la elección en dos años, se generará un ahorro que pueda ser invertido en el desarrollo.

El diputado Víctor Morán habló de un ahorro en la elección de dos años de cuatrocientos millones de pesos, pero no toma en cuenta que si habrá elecciones en dos años, dado que habrá elecciones de legislatura y municipales, el ahorro del que se habla ocurriría si no se llevara a cabo ningún tipo de elección, cuando la única que no habría sería la de Gobernador.

Como segunda conclusión y adicionalmente, la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 13/2015, fue aprobada por once ministros, por lo que ese criterio adquiere el carácter de obligatorio, en el que se resolvió un caso idéntico al que ahora es materia de impugnación.

En ese precedente se revisaron las situaciones fácticas, como el ahorro de dinero en elecciones seguidas y que este dinero pudiera invertirse en el Plan Estatal de Desarrollo, y se concluyó que realizar una reforma bajo ese argumento, es totalmente inconstitucional.³³

Cuarto. La norma impugnada violenta el principio de cosa juzgada que protege el derecho humano de acceso a la justicia reconocido en los artículos 17 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el derecho humano al voto establecido en el numeral 41 constitucional y el principio de certeza jurídica en materia electoral previsto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el caso concreto, el once de junio de dos mil diecinueve, se entregó la constancia de mayoría a Jaime Bonilla Valdez, para ocupar el cargo de Gobernador por un período de dos años (2019-2021).

Al recibir su constancia de mayoría, el vencedor presentó el recurso RR-146/2019, radicado en el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, impugnó la parte en donde se le reconoció como Gobernador Electo por un período de dos años; sin embargo, desistió de dicho recurso y el partido político Movimiento Ciudadano interpuso un juicio de revisión constitucional, que se radicó con el número 40/2019 en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el cual se declaró improcedente el recurso, en contra del desistimiento del RR-146/2019.

Jaime Bonilla Valdez consintió la referida constancia por dos años, tan es así que recurrió el período por el cual se le reconoció para ejercer el cargo, pero desistió del recurso.³⁴

Quinto. El procedimiento legislativo relativo al Decreto impugnado se encuentra viciado, ya que se cometieron diversas irregularidades con trascendencia constitucional, debido a que se violentó la garantía de legalidad, establecida en los artículos 14 y 16 constitucionales, y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Congreso de Baja California vulneró los artículos 119, 149 y 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Baja California, así como 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como el 94 constitucional porque no se aplicaron diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³³ Páginas 1083 a 1087 ídem.

³⁴ Páginas 1088 a 1090 ídem.

a) El ocho de julio de dos mil diecinueve, se presentó ante el Pleno del Congreso la iniciativa de reforma constitucional al artículo octavo transitorio con el objeto de ampliar el período del mandato del gobernador electo de dos a cinco años.

b) El diputado que presenta la iniciativa solicitó la dispensa del trámite por considerarlo de “urgente y obvia resolución”.

c) Después de la lectura de parte de la iniciativa, se resolvió aprobar la dispensa del trámite.

d) Al abrirse el debate, se presentó solamente un orador el cual expresó estar en contra de la propuesta de reforma.

e) Se tomó la votación mediante cédula, y se aprobó el decreto por veintiún votos en favor y un voto nulo, y se declaró aprobada.

El tiempo transcurrido entre el inicio de la lectura de la iniciativa y el recuento de los votos y la declaración de aprobación de la reforma es de aproximadamente treinta minutos.

El proceso de aprobación de la reforma constitucional se da en condiciones de excepcionalidad que afectan valores democráticos fundamentales tutelados por las reglas y principios constitucionales y convencionales. La presentación de la iniciativa, la dispensa de trámites, la discusión y la forma de votación afectan gravemente la calidad democrática de la decisión, afecta la deliberación de la representación y, al ser un proceso de decisión constitucional que afecta a los ciudadanos, importa un daño social a sus derechos.

El proceso de reforma constitucional debe cumplir con las siguientes fases: a. ser turnado a Comisiones, b. publicación de la iniciativa en la gaceta del Congreso, c. dictamen y d. votación nominal.

La anterior secuencia de fases requiere ser realizada en una temporalidad que supone la posibilidad de apreciar con mayor detenimiento los méritos, los posibles efectos o consecuencias de una propuesta, las mejoras o correcciones que pueden provenir de la pluralidad de la representación y de la reflexión del propio proponente. Tal proceso tiene mayor necesidad y exigencia cuando se trata de reformas al ordenamiento constitucional de una entidad federativa, ya que sus disposiciones por su carácter fundamental y supremacía jerárquica tienen un mayor grado de afectación en la organización de los poderes, en la vida democrática y en las condiciones de ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

La dispensa aprobada sometió la reforma a un régimen de excepcionalidad que minimizó e incluso anuló, injustificadamente, las condiciones que posibilitan el conocimiento, la discusión, la votación de la representación y la rendición de cuentas. Afectó así, los valores democráticos tutelados constitucionalmente y, de manera directa, los derechos de los ciudadanos.

De acuerdo con el artículo 31 de la Constitución local habla de que la dispensa de trámite, única y exclusivamente, se puede dar cuando se vayan a aprobar leyes o decretos, pero jamás establece que se hace dispensa cuando se reforme la Constitución del Estado, y es a la vez, desarrollada en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Si el Congreso decide dispensar los trámites a una iniciativa de ley o decreto, está sujeto a condiciones que deben ser satisfechas:

a) La urgente y obvia resolución debe ser objeto de calificación.

b) Es necesaria la existencia de determinados hechos que generen la condición de urgencia.

c) Debe acreditarse las consecuencias negativas para la sociedad de no realizarse la dispensa.

d) No debe implicar la afectación a principios o valores democráticos.

No basta la decisión del Congreso, sino que debe ser motivada, y para ello deben acreditarse: i) hechos que generen la condición de urgencia, ii) que existe una relación causa/efecto, entre tales hechos y los riesgos o daños a la sociedad, iii) que la dispensa de trámite no afecte los valores democráticos, y iv) que lo anterior debe ser objeto de calificación, es decir de juicios expresados en un acto parlamentario en los cuales se razone que se está ante los supuestos anteriores.

En el presente caso, no existe acto parlamentario que acredite el cumplimiento de las condiciones anteriores. La sola iniciativa de reforma constitucional y la toma de votaciones en las que se aprueba la dispensa, carecen de los elementos de validez para satisfacer la exigencia constitucional y legal señalada.

El objeto de la reforma constitucional fue aprobar un tratamiento especial privilegiado a la persona que ha sido elegida para un período de dos años, aumentándolo a cinco años, alterando con ello las condiciones originales de la elección, y se modifica uno de los elementos fundamentales de la elección llevada a cabo: la periodicidad. Lo anterior debió ser considerado a propósito de la posible afectación a los valores democráticos que se establece como limitante para aprobar la dispensa de los trámites parlamentarios.

Al respecto se citan los siguientes criterios:

a. P./J. 33/2007, PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA).

b. P./J. 36/2009. DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.

c. 1a./J. 87/2015. CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.

No justifica la omisión del Congreso, el hecho que la reforma haya sido aprobada por la casi unanimidad de los presentes en la sesión (sólo hubo un voto nulo), puesto que la regularidad en el procedimiento no es solamente una garantía en la calidad de la deliberación de los actores políticos, sino de la calidad, transparencia y rendición de cuentas exigibles a los representantes en el ejercicio de las funciones que les han sido conferidas por los representados.

Es decir, también es una garantía en favor del electorado y de los gobernados. Aun en el supuesto de unanimidad o consenso, las condiciones del proceso legislativo y de limitaciones y deberes exigibles a las excepciones corresponden a las responsabilidades que el cuerpo legislativo debe observar.

La forma de votación por cédula que se empleó contraría el objeto y finalidad de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; de acuerdo con el artículo 149 de ese ordenamiento, la votación debe ser nominal.

Según ese propio ordenamiento, la votación por cédula es aplicable a los supuestos que se señalan esa misma ley (artículos 12, fracción II, 46, 47 y 51). En todos ellos se trata de designaciones, siendo este su objeto atendiendo a lo dispuesto en el artículo 157.

La votación por cédula impide a los ciudadanos conocer el sentido de la votación de sus representantes y, por tanto, la rendición de cuentas.

De acuerdo con lo anterior, se actualiza una violación al procedimiento legislativo, que trasciende a la calidad democrática de la decisión y que debe tener como efecto invalidar la reforma constitucional impugnada.

-Si no hay conocimiento oportuno de la iniciativa y el dictamen, no hay bases para la calidad de la deliberación.

-Si no se acreditan hechos que justifiquen la urgencia y la obvia resolución, no es posible establecer la relación entre causa y efecto requerido para justificar la dispensa de trámite.

-Si no se envía a comisiones y se emite un dictamen se está ante una insuficiente reflexión sobre la justificación y los efectos de la reforma constitucional que afecta las condiciones sustanciales del debate democrático.

Concluye que el procedimiento legislativo del que derivó el decreto impugnado violenta los artículos 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 12, fracción II, 46, 47, 52, 119, 149 y 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, así como tampoco respeta los criterios jurisprudenciales que se mencionan en el motivo de invalidez, porque no se deliberó de forma correcta y de forma exhaustiva una reforma constitucional local, además de que la votación fue por medio de cédula, haciéndose una votación exprés y sin deliberación, cuando son claros estos ordenamientos que no se puede realizar una reforma de tal trascendencia en dichos términos, por lo que al hacerlo de esa manera, máxime que el artículo 31 de la Constitución local, no establece que la dispensa pueda realizarse, cuando se realizan reformas a la Constitución local.³⁵

Sexto. En este apartado hace valer la inconstitucionalidad por violaciones al principio de seguridad jurídica, el cual está reconocido en el artículo 14 constitucional. Al respecto cita la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro: *GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES*. Plantea que el decreto 351 del Congreso local resulta ser arbitrario y lesivo de los derechos políticos.

Aduce que se contraviene el principio de protección de la confianza legítima, el cual es una manifestación del principio de seguridad jurídica, y que se puede obtener de una interpretación conjunta de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Ese principio consiste en el mínimo de certidumbre y claridad que los gobernados deben tener sobre sus derechos y obligaciones.

³⁵ Páginas 1090 a 1098 ídem.

Desde octubre de dos mil catorce existe una reforma constitucional, que en su régimen transitorio estableció que quien resultara electo para el cargo de gobernador en dos mil diecinueve, lo sería por un período de dos años. Asimismo, la convocatoria de cinco de enero de dos mil diecinueve hizo efectivo ese mandato.

El dos de junio, la ciudadanía acudió a las urnas y votó por un candidato a gobernador por dos años; esto se quiso cambiar por la reforma al octavo transitorio de la Constitución.

Ese cambio constitucional representa una ruptura con la seguridad jurídica establecida en el artículo 14 constitucional, toda vez que se trata de un acto arbitrario de autoridad que subvierte la voluntad ciudadana manifestada en las urnas. Asimismo, se rompe con la confianza legítima, que es una manifestación de ese principio y que se traduce en que el orden normativo no puede cambiar de forma súbita. Así se determinó en la jurisprudencia 2a./J. 103/2018 (10a.), de rubro: *CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.*

Se rompió la certeza para los ciudadanos, pues se modificó el encargo del gobernador, y no es suficiente para justificar esa arbitrariedad, el ahorro en el gasto público que está pendiente de probarse.

Asimismo se plantea la aplicación retroactiva de la ley, la cual ha sido desarrollada en la jurisprudencia P./J. 123/2001, de rubro: *RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.*

El Decreto preveía que el Gobernador duraría en el encargo dos años, y una vez expresada la voluntad ciudadana, y estando colmado el artículo octavo transitorio, el hecho de que se extienda el período a cinco años implica una retroactividad y un perjuicio a los votantes.³⁶

Séptimo. Alega también la inconstitucionalidad por violaciones al principio de legalidad, el cual está reconocido en el artículo 16 constitucional.

Alude a los parámetros de fundamentación y motivación desarrollados por la Segunda Sala en su jurisprudencia de la Séptima Época, de rubro: *FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.*

Argumenta que el decreto impugnado tiene vicios de legalidad, pues se gestó de una forma irregular, ya que carece de fundamentación y motivación, además de que incurrió en un abuso competencial.

Refiere que existe una indebida fundamentación, pues los transitorios establecidos en la reforma a la Constitución local de octubre de dos mil catorce (decreto 112), se hicieron para obedecer el mandato contenido en el artículo segundo transitorio de la reforma a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, el cual fue colmado al obtenerse un vencedor en la jornada de dos de junio de dos mil diecinueve. Sin embargo, con la publicación de la norma impugnada se cambia el supuesto de un transitorio que ya estaba cumplido, para que vuelva a ser un acto pendiente de resolverse.

Existe indebida motivación, porque en la sesión extraordinaria de ocho de julio de dos mil diecinueve, el debate parlamentario fue inexistente, toda vez que se dispensó indebidamente el dictamen de la iniciativa del diputado Víctor Morán y no hubo debate alguno, salvo la posición en contrario del diputado Miguel Osuna Millán.

Ello, por sí solo, incide en una motivación defectuosa, toda vez que es una reforma que incidía en los derechos políticos, que son derechos humanos, como se establece en la jurisprudencia P./J. 120/2009, de rubro: *MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.*

No existían los antecedentes fácticos, toda vez que el transitorio octavo del decreto 112 quedó colmado al obtenerse un vencedor de la contienda de dos de junio de dos mil diecinueve; tampoco existía una justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, pues no hubo un dictamen ni un semblante de debate que pudiera servir para tal efecto.

Por una parte la justificación de la iniciativa respecto al ahorro de recursos es engañosa, ya que al exponer los gastos de cada elección no se distingue que también en dichas contiendas se renovaban veinticinco diputados, cinco presidentes municipales y los respectivos regidores.

Sin embargo, ello no puede ser una justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, y menos cuando se busca engañar abiertamente en la exposición de motivos, y tampoco resulta ser proporcional a la medida legislativa incurrida, pues no se cumple lo que estableció la Primera Sala en la jurisprudencia: *TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.*

³⁶ Páginas 1098 a 1102 ídem.

No existe un fin constitucionalmente válido de la reforma impugnada, pues se da sobre un mandato de la Constitución Federal que ya había sido cumplido. Tampoco es una medida idónea, pues revierte un mandato cumplido, para volverlo a colmar en términos más favorables para quien detendrá el cargo de gobernador. Sí había medidas alternativas, como no haber reformado. Se privilegia en mayor grado el derecho a ser votado de Jaime Bonilla Valdez, frente a la afectación producida.

Bajo el pretexto de ahorrar dinero y cumplir con el mandato federal, el Congreso local y los ayuntamientos que aprobaron la reforma obedecieron en la forma a la Constitución Federal, para violar su espíritu. Con ello cometieron fraude a la ley, definida en la tesis aislada del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: *FRAUDE A LA LEY E INTERPRETACIÓN LÓGICA. SU CONCEPTO*.

Existiendo un mandato constitucional que había sido cumplido, el reformar el transitorio octavo para ampliar de forma retroactiva el período de gestión de quien resultara electo gobernador del estado de Baja California implica el cumplimiento en la forma del mandato constitucional federal, pero su violación en espíritu.

Para profundizar, la norma impugnada es un fraude a la ley que sigue la estructura lógica del abuso del derecho. El fraude a la ley es el género y el abuso del derecho, la especie. En el caso, el abuso del derecho se traduce en un abuso de competencia, que comprende los siguientes elementos:

- Competencia otorgada: La orden del transitorio segundo de la reforma a la Constitución Federal de febrero de dos mil catorce de homologar las elecciones federales y locales.
- La autoridad que la ejerce: El Congreso del Estado de Baja California y los Ayuntamientos que aprobaron la reforma constitucional local.
- La otorgante de la competencia: La Constitución Federal.
- Acto realizado: La reforma al artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.
- Normativa violada por el acto: La Constitución Federal.
- Daño: Se cambia retroactivamente el período del gobernador de dos a cinco años, y con ello se contravienen los resultados de las elecciones de dos de junio de dos mil diecinueve, las cuales se convocaron para un período de dos años.

Afirma que lo antes expuesto redundante en una violación al principio de legalidad, de una forma tal que el uso indebido de una competencia constitucional vuelve incompetentes al Congreso del Estado y a los ayuntamientos; es decir, hacer mal uso de una competencia implica dejar de ser la autoridad idónea para efectos del artículo 16 constitucional.³⁷

Octavo. El decreto impugnado también vulnera los artículos 35, 41 y 116 de la Constitución Federal.

En la iniciativa se afirma, de manera falaz y contradictoria, que la norma combatida no es de materia electoral, porque no tiene injerencia en el régimen normativo de los procesos electorales del Estado, cuando la esencia de una contienda electoral es precisamente elegir a las autoridades que van a ejercer el Poder Ejecutivo y Legislativo a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

No se puede pensar que una regla que se cambia de manera posterior a la jornada electoral por ese simple hecho no tiene incidencia en el proceso electoral, pues incide precisamente en un elemento fundamental: el período por el que una persona es electa a un cargo público. Desde que se convocó a las elecciones, se tenía conocimiento pleno de la duración del mandato por el que sería electo el Gobernador, por lo que los electores acudieron a las urnas y emitieron su voto con base en ese conocimiento; de allí que si dicho período se cambia con posterioridad a la elección, dicha regla es eminentemente electoral al incidir en un elemento esencial de la elección, como es el período del mandato de los cargos de elección.

Asimismo, el argumento de la iniciativa es contradictorio, pues trata de justificar que no es una norma general de contenido electoral e invoca precisamente una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se refiere a las leyes electorales, por lo que reconoce tácitamente que se está en presencia de una norma electoral. Se trata de la tesis P./J. 10/2019 (10ª.), de rubro: *JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES PRONUNCIADAS POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES EN CONFLICTOS RELATIVOS A LOS HABERES DE RETIRO DE LOS MAGISTRADOS, AL NO TRATARSE, EN ESTRICTO SENTIDO DE LA MATERIA ELECTORAL*.

De esa tesis se advierte que un acto se califica como electoral si es aquel que afecta derechos humanos vinculados con el ejercicio de derechos políticos que incidan sobre el proceso electoral.

³⁷ Páginas 1102 a 1109 ídem.

En el caso se afecta un derecho humano, como es el derecho a votar de los ciudadanos de Baja California en cuanto al ámbito temporal de validez para el que fue ejercido el día de la jornada electoral.

La controversia que se suscite con motivo de dicho acto debe implicar un análisis del régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático de quienes han de fungir como titulares de órganos de poder representativo del pueblo, a nivel estatal.

En tanto la periodicidad en el ejercicio de los cargos de elección popular constituye un principio de los regímenes democráticos, principio tutelado a nivel constitucional y convencional, y dado que la reforma pretende ampliar el período del Gobernador, incide en dicho principio de periodicidad.

En ese tenor, la modificación legislativa que amplía el período del mandato del gobernador electo no sólo constituye una norma eminentemente electoral, sino que además representa un cambio de naturaleza trascendental y no accesorio, ya que incide directamente en el principio de periodicidad como presupuesto de un régimen democrático, por lo que el que se trate de una reforma a un artículo transitorio no le resta esa trascendencia.

Los ámbitos del ejercicio de la soberanía de una entidad federativa, y consecuentemente la libertad de configuración de los poderes de las entidades federativas, se encuentran limitados por la Constitución Federal. Las reglas y principios constitucionales que establecen los derechos fundamentales, los ámbitos de competencia del federalismo y la supremacía constitucional determinan los ámbitos de soberanía y de libertad de configuración legislativa en materia electoral, según se prevé en la tesis aislada P. XXXVII/2006, de rubro: *MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

La modificación del período realizada con posterioridad a la realización de las elecciones, afecta el principio de certeza en las elecciones.

La determinación del período del cargo que fue objeto de la elección no está en el ámbito de la decisión y de la discrecionalidad del órgano reformador. En la Acción de Inconstitucionalidad 13/2015 se resolvió que las extensiones del cargo, siempre que no excedan de seis años, o cualquier reducción a ese período, deben hacerse como una previsión a futuro a fin de que el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del período que va a desempeñar el funcionario que elija de modo que se respete su voluntad, es decir aplicando tales ajustes para las próximas elecciones, mas no para quienes ocupen actualmente esos cargos.

El propio artículo 116 constitucional establece que los gobernadores cuyo origen sea la elección en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, esto es, prohíbe cualquier forma de reelección, incluyendo las formas en las cuales se pueda simular ésta.

La reforma que se impugna es una forma de establecer la reelección del gobernador electo. Al ampliar el período y eliminar la elección de renovación de poderes que correspondería al período 2021-2027, se prevé que una persona que ha sido elegida por un período vuelva a ocupar el cargo. En esas condiciones, se incurre en una hipótesis prohibida por la Constitución Federal que debe ser invalidada para restaurar la violación.

La Constitución Federal es determinante al establecer que “por ningún motivo” podrá volver a ocupar el cargo, lo que de suyo excluye cualquier justificación que para el efecto se haya considerado en la reforma al artículo transitorio impugnado. La razón o motivo que se arguye es una “forma de elusión de la Constitución”.

La justificación de la iniciativa para ampliar el mandato del Gobernador contraviene el artículo 116 constitucional, pues a través de argumentos fácticos se pretende que una persona que fue electa por un período continúe en el cargo por tres años más. Las consideraciones de la iniciativa son de carácter práctico, pero insuficientes para dejar de observar el mandato constitucional de que los gobernadores de las entidades federativas por “ningún motivo” podrán ser reelectos.

La reforma que se combate afecta el sistema democrático, al incidir en acuerdos fundamentales para dar seguridad al cambio de poderes, pues daña la estabilidad, credibilidad y confianza en las reglas de la elección.³⁸

Acción de Inconstitucionalidad 120/2019 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos)

A manera de introducción, la Comisión refiere que promueve la acción de inconstitucionalidad en favor de los procesos democráticos establecidos en la Constitución, así como de la libre expresión de la voluntad popular.

³⁸ Páginas 1109 a 1115 ídem.

Asimismo, señala que la norma impugnada, al prorrogar de forma posterior a la elección el periodo del mandato del Gobernador, soslayó el mandato popular de los votantes, quienes en ejercicio de sus derechos políticos, eligieron al servidor público para ejercer el cargo por un tiempo determinado; aunado a que inhibió el ejercicio de los derechos a votar y a ser elegidos en elecciones periódicas de las personas de dicha entidad que tenían la expectativa de participar en un proceso de elección previsto para el año dos mil veintiuno y, al prorrogarse, su participación se obstaculiza hasta el dos mil veinticinco.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos políticos que establece el artículo 35 constitucional son esenciales para la vigencia del régimen democrático; asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que estos derechos revisten una importancia fundamental para la existencia de la democracia, y constituyen una garantía para el ejercicio de otros derechos humanos.

En sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve, el Congreso de Baja California aprobó reformar el artículo transitorio impugnado y, a pesar de que la reforma constitucional fue remitida al Poder Ejecutivo local, no se publicó en el Periódico Oficial, incluso cuando la Legislatura local concluyó su periodo el treinta y uno de julio de ese año, la norma seguía sin publicarse; posteriormente, la legislatura que inició funciones el uno de agosto siguiente, realizó una consulta ciudadana en la que únicamente participó el 1.90% de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores, por lo que, sin prejuzgar sobre la validez de la consulta, la norma es inconstitucional por ser contraria a los derechos de seguridad jurídica y de participación política, así como a los principios de legalidad y retroactividad.³⁹

La Comisión formula los siguientes conceptos de invalidez:

Primero. Al prorrogar el periodo de mandato del Gobernador electo en Baja California, de manera posterior a su elección viola los derechos de seguridad jurídica, legalidad e irretroactividad, porque los votantes tenían la certeza sobre las condiciones de su voto al emitirlo, esto es, que sería elegido por un periodo de dos años, aunado a que impide a las personas a participar y a elegir a sus representantes de manera libre e informada.

Lo anterior porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las autoridades electas mediante el voto popular, no pueden prorrogar el periodo para sí o para otros representantes elegidos democráticamente, como se advierte de la jurisprudencia P.I.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”*.

La disposición impugnada contraviene los principios de seguridad jurídica y de legalidad que exigen que todas las actuaciones de las autoridades se realicen conforme a las normas que las definen y delimiten su competencia en observancia de la Constitución.

En el Decreto número 112 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el once de septiembre de dos mil catorce, el legislador estableció que el Gobernador electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve iniciaría funciones el primero de noviembre de ese año y concluiría el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno; de tal manera que estableció las reglas y bases conforme a las que debía desarrollarse las elecciones ordinarias, a efecto de brindar certeza jurídica los gobernados.

En cumplimiento a la norma transitoria, el Instituto Estatal Electoral de Baja California emitió la “Convocatoria de Elecciones Ordinarias 2018-2019”; de esta manera, los actores que participaron en ese proceso tenían plena certeza sobre las condiciones a las que se sujetaría su participación política y resultaban obligatorias tanto para los gobernados como para las autoridades, uno de ellas fue la duración en el cargo de Gobernador.

No obstante, el legislador modificó el periodo de mandato, extendiendo el periodo a cinco años, lo cual provoca incertidumbre a los gobernados, al cambiar las reglas del proceso después de que ya habían manifestado su determinación.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para poder ejercer el sufragio los participantes deben tener oportunidad de conocer para qué cargos y por qué periodos se elegirá a la persona, esto es, tienen derecho a estar informados. Cita la Acción de Inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006.

El artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución establece que las leyes electorales federales y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el periodo electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales, por lo que no es válida la modificación que hizo la legislatura local.

³⁹ Páginas 1349 a 1354 ídem.

La norma impugnada contraviene el principio de irretroactividad de la ley, conforme al cual la ley no debe afectar situaciones jurídicas consumadas o constituidas con anterioridad ni las consecuencias que de estas últimas se sigan produciendo.

En el caso, uno de los efectos del artículo transitorio impugnado era que una vez que concluyera el periodo (primero de noviembre de dos mil diecinueve a treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno) se llevaría a cabo un nuevo proceso de renovación al cargo de Gobernador; en ese sentido, al haberse reformado, equivale a dejar sin efectos las consecuencias jurídicas que emanaban de la disposición original, incurriendo en el vicio de retroactividad prohibido por el artículo 14 constitucional.

Así, la reforma impugnada traslada a una fecha posterior a la conclusión del periodo para el que el Gobernador fue popularmente designado, la posibilidad de que las personas acudan a ejercer de nueva cuenta sus derechos políticos, en transgresión del derecho adquirido de los ciudadanos de emitir su voto en el momento previamente establecido. En esos términos se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas, respecto de las disposiciones transitorias que prorrogaban el plazo de mandato de los legisladores y presidentes municipales del Estado de Chiapas, las cuales son análogas a la ahora impugnada.

En ese sentido, la norma es inconstitucional porque modificó los efectos de la norma originaria cuya realización completa o de sus consecuencias no se produjo durante su vigencia, como la realización del próximo proceso de elección que se encontraba diferido en el tiempo.

No es válido que la legislatura local modifique las normas y reglas una vez que ya se designó al representante por los gobernados porque esa nueva disposición tendrá efectos sobre la elección que ya ocurrió, lo cual trastoca el principio de irretroactividad de la ley.⁴⁰

Segundo. La norma impugnada no permite participar a las personas en la renovación del poder público, lo cual les impide que ejerzan sus derechos humanos de participación política en contravención a la Constitución.

El artículo 35 de la Constitución Federal reconoce los derechos políticos que permiten a las personas participar políticamente en la toma de decisiones como la elección de un representante; asimismo, estos derechos han sido reconocidos en diversos instrumentos internacionales como el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Corte Interamericana al interpretar el artículo 23 de la Convención estableció que todos los ciudadanos deben gozar en condiciones de igualdad de los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por sus representantes libremente elegidos; a votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, por sufragio universal; y acceder a las funciones públicas del país.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para poder ejercer estas prerrogativas se debe tener la oportunidad de conocer para qué cargos y qué periodos se elegirá al representante pues solo así se puede hablar de verdaderas elecciones.

El orden constitucional se rige por determinados principios para asegurar la vigencia del régimen estatal y de gobierno entre los que se encuentra la garantía del sistema democrático representativo en el que el pueblo delega a los gobernantes el ejercicio del poder soberano lo que, conforme con el Máximo Tribunal, trae aparejada la afirmación de que la democracia constitucional establece límites temporales y personales. Este principio exige que los gobernantes permanezcan en su cargo por un tiempo determinado y definido a efecto de que sean sustituidos y no se prolonguen en el poder.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006 resolvió que las normas transitorias que prorrogaron en el cargo a diputados y miembros de ayuntamientos electos en el Estado de Chiapas, trastocan al derecho al sufragio.

El legislador local soslayó la voluntad popular al impedir la renovación del cargo en cuestión en el plazo que se tenía previsto por lo que inhibe los derechos políticos de los ciudadanos.

La norma impugnada, al extender el mandato del Gobernador por la autoridad legislativa equivale a que este poder se coloque como único participante en el procedimiento de designación del mandatario, con lo que impide que la comunidad pueda hacer efectivo su derecho de participación política.⁴¹

⁴⁰ Páginas 1354 a 1372 ídem.

⁴¹ Páginas 1372 a 1384 ídem.

TERCERO. Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California. En un primer oficio, los Poderes Ejecutivo y Legislativo rindieron informe respecto de las acciones promovidas por los Partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, De la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, en los siguientes términos.

Consideraciones previas. En un primer apartado, las autoridades agrupan temáticamente los conceptos de violación afines, y exponen los antecedentes del caso. En esa narración, relatan el proceso de reforma a la Constitución local de dos mil catorce, y destacan que existió una violación al procedimiento legislativo, concretamente al artículo 112 de la Constitución local, pues no se notificó debidamente a los ayuntamientos la propuesta, los colocó en una situación de indefensión. De manera específica, los ayuntamientos de Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate no estuvieron en condiciones de avalar el Decreto emitido por el Congreso. A pesar de ello, la XXI Legislatura determinó hacer efectiva la *afirmativa ficta* y continuar con el procedimiento de reforma, hasta que en sesión ordinaria, celebrada el once de septiembre de dos mil catorce se declaró procedente el trámite previsto en el artículo 112 de la Constitución local.

En febrero y marzo de dos mil diecinueve, esos tres ayuntamientos promovieron sendos juicios de amparo, para impugnar la reforma constitucional que concluyó con la publicación del Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California, difundido en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

Los tres juicios de amparo fueron sobreesidos (131/2019 del Juzgado Primero, 367/2019 del Juzgado Segundo, ambos juzgados de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California y 114/2019 del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Baja California con sede en Ensenada).

Subrayan que, con motivo de lo resuelto por el Tribunal Estatal Electoral el veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve en el Recurso de Inconformidad RI-18/2019, se emitió una publicación en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el ocho de marzo de ese año, en la que se interpreta la Base Sexta, inciso a), de la Convocatoria a la elección de gobernador, para precisar que el período de Gobernador sería por cinco años, para hacerlo coincidente con la elección federal de dos mil veinticuatro. Hacen notar que esa es la última convocatoria publicada en dicho medio oficial de comunicación, y que a pesar de la cadena impugnativa ulterior, lo cierto es que no hubo publicación alguna que atendiera a las diversas modificaciones del período de gobierno, que se suscitaban en virtud de las resoluciones jurisdiccionales, tanto del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sostienen que es un hecho cierto que en el momento en que Jaime Bonilla Valdez se registró como candidato al cargo de Gobernador, la norma vigente respecto a la duración del período fue la publicada en el Periódico Oficial del Estado el ocho de marzo de ese año, por cinco años.

Asimismo, hacen valer que es incorrecto el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al determinar la improcedencia de las impugnaciones presentadas por los candidatos y precandidatos a Gobernador del Estado, en virtud de que ello implica exigir a cualquier ciudadano impugnar de manera precautoria toda norma o decreto, por si en algún momento futuro se acredita una afectación directa a su esfera de derechos.

Causas de improcedencia

A. No hay legitimación

La fracción II del artículo 105 de la Constitución establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse.

El inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal establece que los partidos políticos están legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales, situación que en el caso no acontece.

La norma que se combate no es materialmente electoral, sino que se trata de una reforma a la Constitución local, cuyo precepto transitorio establece de manera arbitraria un período de dos años para el Gobernador cuyo período de gestión empieza el primero de noviembre de dos mil diecinueve.

Refieren que los actos controvertidos son formalmente parlamentarios, por haber sido emitidos por el Congreso, lo que implica que no revisten naturaleza electoral. Cita la jurisprudencia 34/2013, de rubro: *DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.*

Este fue el criterio de la Sala Superior al resolver el asunto SUP-JE-97/2019, en cuya ejecutoria estableció que el procedimiento de creación de leyes se rige por normas material y formalmente de carácter parlamentario, en tanto regulan la forma en cómo el órgano legislativo debe actuar en su tarea.

Las normas que regulan el procedimiento legislativo están relacionadas directamente con la función de creación normativa de los congresos, federal y locales. Por tanto, los procedimientos legislativos, así como los actos inmersos en éstos, en primer lugar, no tienen sustento en una ley o norma electoral; además, tampoco se relacionan con el ejercicio de derechos político-electorales.

A través de estas acciones de inconstitucionalidad se pretende controvertir lo que es materia netamente constitucional, y no un tema de índole electoral.

La interpretación de los artículos 35, fracción II, 39, 41, primero y segundo párrafos, 115, fracción I, 116, párrafo primero, fracción I, de la Constitución Federal lleva a establecer que el objeto del derecho político-electoral de votar y ser votado, implica para el ciudadano, dentro de un marco de igualdad, tanto la posibilidad de ejercer el voto como contender como candidato a un cargo público de elección popular. Es decir, ya no hay proceso electoral al que impacte la reforma porque dicho proceso ya concluyó el siete de octubre de dos mil diecinueve, dotando de certeza y definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral.

Para vulnerar los derechos electorales de los ciudadanos, tendrían que modificarse las reglas fundamentales del proceso electoral durante éste, por lo que si la reforma impugnada ocurrió con posterioridad a la jornada electoral, el Congreso procuró velar por la certeza y la seguridad jurídica, sin cambiar la voluntad del pueblo en cuanto al candidato ganador. Al respecto, citan lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 13/2015.

Insisten en que ampliar o reducir el período de la gubernatura no puede constituir una transgresión a derecho humano o principio constitucional alguno, sin que sea obstáculo que el legislador tenga varias posibilidades legislativas para cumplir con la finalidad perseguida, a saber cumplir con el mandato del artículo 116 constitucional, de homologar los calendarios locales con los federales, tomando en cuenta la realidad política, social y cultural de la entidad federativa.

Sostienen las autoridades que lo que pretenden los demandantes es hacer valer que la reforma impugnada es un decreto y no una ley, siendo esta última disposición de carácter general, abstracto e impersonal, mientras que el decreto es un acto particular, concreto e individual.

A decir de los demandantes, en términos estructurales, el artículo único cuestionado radica en una norma que tiene como destinatario una sola persona que fue electa como Gobernador, es decir el impacto concreto y directo es sobre quién ejercerá el cargo a partir del primero de noviembre de dos mil diecinueve, siendo que, una vez ejercido el cargo, la norma controvertida pierde su vigencia por haber cumplido el propósito/finalidad para el cual fue creado. Ese argumento, que expone particularmente el PAN, debe ser desestimado.

También alegan que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad. Aunque no desconocen que los derechos político-electorales son derechos fundamentales, en la especie no se vulneró ningún derecho humano.

Asimismo, hacen valer que los escritos presentados como *amicus curiae*, presentados por uno de los candidatos que participaron en el proceso electoral 2018-2019, y por Germán Martínez Cázares, en virtud de que en ellos no se aprecian manifestaciones, opiniones o argumentos distintos con los que cuenta este Alto Tribunal, o bien que se aporten conocimientos técnicos con relación al análisis de la procedencia del recurso.

B. Acto consumado. Irretroactividad y afectación a derechos adquiridos

La toma de posesión con base en la norma vigente provoca la consumación de modo irreparable de los efectos de la norma. Si bien es claro que la Suprema Corte tiene la potestad de revisar la regularidad constitucional, convencional y legal de preceptos jurídicos que pudieran no ser acordes con la Constitución Federal, lo cierto es que la toma de protesta del encargo denota un conjunto de derechos y obligaciones de uno de los poderes públicos del Estado de Baja California.

Aun cuando se encontrara razón en los conceptos de invalidez, lo cierto es que la inconstitucionalidad de la norma objeto de estudio no debiera tener efectos para el mandato que comenzó el primero de noviembre.

En el caso de determinar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, habría de generarse la inaplicabilidad para los ejercicios de gobierno ulteriores, y no para el caso del gobierno ya en funciones. Esa determinación sería inconstitucional al afectar derechos adquiridos del titular del Ejecutivo local, por lo que en atención al principio *pro persona*, así como *pro societatis* y sobre todo, a la irretroactividad de la ley, no podría válidamente determinarse la reducción de un mandato ya iniciado su período de ejercicio. De hacerlo, se caería nuevamente en la afectación reiterada en la esfera de derechos del Gobernador votado, manteniéndose la violación de la que se dolió durante el período electoral por falta de una resolución de fondo que pusiera fin a la controversia en materia electoral. Se extendería en el tiempo la supuesta falta de certeza, certidumbre y seguridad jurídica que los propios demandantes hacen valer.

Citan lo establecido en la jurisprudencia 19/2010, de rubro: *COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR.*

La protección del sufragio en su doble dimensión, activo y pasivo, debe verse materializada hasta el acceso y desempeño del cargo por el período establecido, siempre que se cumpla con las dos obligaciones que impone el artículo 116 constitucional; es decir, que exista al menos la concurrencia de una elección local con las federales, y que el período de gobierno no exceda de seis años.

Existe una diferencia fundamental que no permite tener como precedentes los razonamientos de la imposibilidad de extensión del mandato, la cual radica en que en el caso de la reforma impugnada no tuvo lugar durante el período o ejercicio de gobierno.

En cambio, alegan que son aplicables las consideraciones de la sentencia emitida en las acciones de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada, en la que se determinó la validez y regularidad constitucional de la reforma al artículo cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Contestación a los conceptos de invalidez formulados por los partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional.

En el informe del titular del Poder Ejecutivo se aclara que el desahogo del requerimiento en este procedimiento se da en el marco del cambio de la administración pública estatal, y aclara que el actual titular no tuvo intervención alguna en el proceso de reforma controvertido, pues no se trató de actuaciones propias.

1. Violaciones al procedimiento legislativo

El titular del Poder Ejecutivo precisa que los actos que se combaten como violaciones al procedimiento legislativo no son hechos propios, por corresponder al Congreso del Estado.

Ambas autoridades alegan que este argumento debe analizarse con base en el criterio expuesto al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2005, conforme al cual el procedimiento legislativo debe evaluarse en su integridad, puesto que se trata de determinar si la existencia de ciertas irregularidades impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Estos criterios no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de esas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Los criterios de esa acción de inconstitucionalidad deben aplicarse sin perder de vista la regulación del procedimiento legislativo que raramente es única e invariable.

a) Falta de justificación de la urgencia para la dispensa de trámite

La dispensa de trámite legislativo se encuentra regulada en los artículos 31 de la Constitución local y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California.

Ambos ordenamientos establecen que en casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de leyes y decretos.

También, se prevé que sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión Permanente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y obvia resolución.

Para que proceda la dispensa de trámite es necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

Conforme a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas, la viabilidad de la dispensa se encuentra condicionada a la satisfacción de tres aspectos: a) existencia de determinados hechos que generan una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación de medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en su aprobación; y c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Esas premisas se satisfacen con lo siguiente. La iniciativa que dio lugar a la norma impugnada fue presentada por el diputado Víctor Manuel Morán Hernández, del Grupo Parlamentario de Morena, quien en términos del artículo 27, fracción II, de la Constitución del Estado de Baja California se encuentra facultado para iniciar leyes.

Tal iniciativa se puso a consideración del Pleno del Congreso local en sesión extraordinaria de ocho de julio de dos mil diecinueve, y se solicitó dispensar su trámite argumentando que se calificaba de urgente y obvia resolución, para lo cual se ofrecieron las siguientes razones:

1. De continuar el período de la gubernatura como se encontraba en la Constitución, se generaría una mayor afectación al erario público del estado, creando una incertidumbre económica, política y social, impactando de manera inevitable en los servicios públicos y en el bienestar integral de los ciudadanos.

2. La ciudadanía ya tenía conocimiento de la iniciativa, la cual desde antes de la elección se dio a conocer y se legitimó su interés con su voto en las urnas.

Por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica (21 votos), se aprobó que el asunto se calificara de urgente y de obvia resolución, procediendo la dispensa respectiva y continuando con el trámite para su aprobación.

Por esas consideraciones, ambas autoridades aducen que sí se cumplió con el parámetro que ha fijado la Suprema Corte de Justicia de la Nación para considerar que se actualiza la urgencia en la aprobación de las leyes, pues se expresaron razones objetivas y razonables que generaban la condición de urgencia; de lo contrario, se habría preservado un sistema que resulta en términos económicos y de estabilidad gubernativa más oneroso a la sociedad bajacaliforniana. Además, refieren que desde octubre de dos mil dieciocho, el Partido Revolucionario Institucional había presentado una iniciativa con el mismo fin que la aprobada el ocho de julio, la cual fue turnada a Comisiones y nunca se dictaminó. Por tanto, era obvia la urgencia y necesidad de dispensar el trámite.

La dispensa de trámite no se tradujo en afectación a principios o valores democráticos, ya que de los veinticinco diputados acudieron a la sesión veintitrés, una de las ausencias fue justificada, por lo que se encontraba presente prácticamente la totalidad de los legisladores. El texto que se sometió a discusión era sólo un artículo de dos párrafos cuyo contenido era conocido por todos, pues como se advierte de la propia sesión, era un tema que ya se había discutido, por lo que es evidente que todos los diputados tenían un conocimiento cierto sobre lo que estaba siendo propuesto y votado.

b) Violación a la forma de votación

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 9/2005, se destacó que en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidante de posibles irregularidades ocurridas en el procedimiento legislativo debe vigilarse el cumplimiento de dos principios: el de economía procesal y el de equidad en la deliberación parlamentaria.

En el caso, si bien la aprobación de la norma impugnada debió realizarse por la vía de la votación nominal, y se efectuó mediante cédula, ello no acarrea un efecto de tal magnitud que pueda considerarse de la entidad suficiente para conllevar a declarar su invalidez.

Del acta correspondiente a esa sesión, se observa que fueron identificados claramente por nombre y apellido cada uno de los diputados que emitieron su voto, y el sentido a partir del recuento que se hizo por el secretario escrutador. Más allá del sistema de formalización mediante el que se ejerció el voto, lo cierto es que durante el desarrollo para su adopción prevaleció el ejercicio de la voluntad parlamentaria de todas las fuerzas políticas representadas a través de los diputados presentes. Optaron por su autorización veintiún diputados a favor, una abstención y ningún voto en contra. Ese resultado no habría variado a partir de otro sistema de votación.

c) Dilación en la publicación e incorporación de la “consulta ciudadana” como una fase dentro del procedimiento legislativo

La dilación en la publicación no obedeció a la consulta popular que argumentan los demandantes, sino que, como se expuso ante un requerimiento del Tribunal de Justicia Electoral, la XXIII Legislatura se encontraba en una exhaustiva revisión de todos y cada uno de los documentos elaborados por su predecesora.

Lo anterior, en cumplimiento a la Ley de entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos para el Estado de Baja California, en específico el artículo 18.

Así, al transcurrir el término previsto en la ley, una vez que fueron verificados todos los documentos como lo establece ese ordenamiento, se estuvo en posibilidad de remitir la reforma al Ejecutivo para su publicación.

La consulta no tuvo un efecto dentro del procedimiento legislativo; se trató simplemente de un ejercicio democrático que permitió a ese Congreso la legitimidad de la medida legislativa adoptada.

d) Fundamentación y motivación legislativa

El Congreso de Baja California actuó dentro de su ámbito de atribuciones, en tanto que la Constitución Local es susceptible de ser reformada mediante modificaciones, adiciones o derogaciones de sus textos contenidos en los títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, fracciones, incisos y transitorios, siempre que se cumplan el procedimiento y requisitos previstos en el artículo 112 de la Constitución de ese estado.

El citado precepto establece que sólo podrá adicionarse o reformar la Constitución cuando se cumplan las siguientes etapas:

I. Que la reforma sea aprobada por las dos terceras partes del número total de diputados,

II. Que el dictamen sea remitidos a los Ayuntamientos para que lo analicen y emitan su voto, y en el caso de ser mayoritario a favor se realizará la adición o reforma.

En el caso de los ayuntamientos, a partir de que haya transcurrido un mes de que se comprobara que recibieron el dictamen de reforma y no hubiesen remitido respuesta alguna al Congreso, se tendrá como afirmativa ficta el voto a favor de la reforma o adición.

Las adiciones o reformas serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante Dictamen, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite.

Se incluye un cuadro en el que se narran los actos que integraron el procedimiento mediante el cual se aprobó la reforma constitucional impugnada.

En cuanto a la motivación, se consideró que era una situación que requería ser regulada. Por ello, el diputado que presentó la iniciativa expuso razones objetivas para la dispensa solicitada, las que decidieron justificar a partir de la existencia de los hechos materiales que en ese momento imperaban en la entidad, que de no atenderse tendrían consecuencias negativas para la sociedad, como enfrentar la difícil situación económica que enfrenta Baja California, dilapidar los recursos del estado en procesos electorales, y truncar proyectos económicos de la entidad que son proyectados a largo alcance y con espacios adecuados para hacer posible las acciones públicas que benefician a los bajacalifornianos.

El costo de la celebración de las elecciones es creciente año con año, en tanto los dos elementos de la fórmula a partir de la cual se construye el financiamiento público contiene dos factores que en condiciones normales tienden a aumentar, con lo cual empatar la elección con la elección federal de 2024, no sólo cumple con la regularidad constitucional mencionada, sino que además es acorde con el principio de austeridad republicana y disciplina en el gasto público, impulsadas por el Gobierno Federal.

Asimismo, desde octubre de dos mil dieciocho, el PRI presentó iniciativa con el mismo fin que la aprobada el ocho de julio.

Además, en la exposición de motivos se reconoce que en 2014 se vivían condiciones muy distintas a las actuales, sobre todo en los ámbitos político y económico.

Dados los períodos tan cortos para gobernar, la exposición de motivos menciona que los resultados son más visibles, sobre todo tratándose de una entidad federativa, y como ejemplo se refiere los casos de los gobiernos de Puebla y Veracruz, en lo que los períodos cortos generaron un costo económico igual al de un período normal de una gubernatura, con resultados negativos y sumamente cuestionables.

Aunque no se señaló de manera expresa, debe tomarse en cuenta que resulta evidente que la reforma estaba empujada por una convicción de dar una mayor eficacia al plazo de seis años previsto en la Constitución Federal, el cual no es arbitrario, sino dotado de razonabilidad para lograr la ejecución de los programas y de otorgar estabilidad a los gobiernos estatales, al igual que a nivel Federal.

Por lo que hace al señalamiento de que el Congreso se encontraba impedido de efectuar modificaciones fundamentales a la legislación electoral, se estima que es un argumento de fondo al cual se da respuesta en el apartado 5 del informe.

2. Federalismo, soberanía y libertad de configuración

En este apartado, se contesta el argumento de las demandadas, en el que alegan una violación al principio de federalismo, bajo la consideración de que la modificación del plazo de gobernador excede la permisión constitucional de los estados para decidir su régimen interior.

Sostiene que el Congreso del Estado de Baja California cuenta con atribuciones para emitir el decreto en los términos en que lo hizo. Asimismo, este Alto Tribunal ha considerado que si bien el artículo 116 de la Constitución federal dispone un plazo máximo de gestión de la gubernatura y no una mínimo, resulta constitucional que las legislaturas en ejercicio de la libertad configurativa determinen como medida especial el ajuste de tal período en aras de que sean concurrentes las elecciones locales y federales, mientras no se aparte de los principios democráticos y constitucionales.

El Congreso cuenta con libertad configurativa para modificar el transitorio cuestionado, sin que ello se haya traducido per se, en una restricción indebida a los derechos político-electorales, o de cualquier otra índole. Cita diversos criterios en los que se ha reconocido la libertad configurativa de los Estados en relación con la legislación electoral y los límites que ella tiene.

El órgano reformador tenía tres alternativas para cumplir con el fin legítimo buscado por el Congreso de la Unión en 2014, así como para adecuar el transitorio octavo, y ninguna de ellas es inconstitucional per se:

1. Respetar el período de seis años previsto en el artículo 44 de la Constitución local, es decir, concluir el período en 2025.
2. Optar por un período de cinco años, a efecto de preservar la concurrencia de dos elecciones locales con la federal intermedia en 2012 y la de gobernador con la presidencial de 2024.
3. Homologar la totalidad de los cargos en la entidad federativa, optando por un período de dos años, a efecto de la concurrencia en 2021.

Cualquiera de las alternativas es acorde con el artículo 116 de la Constitución federal, así como del numeral 44 de la Constitución local, que la gubernatura local será electa cada seis años.

Como la reforma se dio dentro del margen competencial del Congreso local, se cumplió con el procedimiento legislativo, no hay una afectación a derechos fundamentales, y mucho menos una vulneración a los principios que rigen la materia electoral, por lo que debe prevalecer el contenido del Decreto 351. La controversia debe ser analizada bajo el tamiz del principio de preservación de los actos válidamente celebrados.

Así, en términos de los artículos 39, 40 a 44, 115 a 119, 120, 122, 124, 128 y 133 de la Constitución Federal, las entidades federativas son soberanas por lo que hace a su régimen de organización interior, dentro de los límites impuestos en la norma fundamental.

Corresponde a la Suprema Corte la protección de las esferas de atribuciones de la Federación y de los Estados, de manera que se mantenga vigente el Pacto Federal y se evite la usurpación de funciones constitucionales entre las autoridades de cada esfera, respetándose aquellos preceptos constitucionales que delimiten las atribuciones centrales y locales.

En la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, se analizó la Constitución de la Ciudad de México, y se determinó que la "Constitución" lleva una carga histórica, simbólica y de contenido, que no sólo denota su categoría de norma jerárquica superior, sino que también implica que en las constituciones locales se expresa la soberanía que reside en el pueblo y pacto social e la entidad federativa de que se trate.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 1o. constitucional protege los derechos humanos, lo que se traduce en la exigencia social de tener un gobierno formal y materialmente capaz de proveerle los satisfactores sociales que requiere para su bienestar, por lo que su ejercicio resulta factor vital para la prosecución de esos objetivos. También resulta necesario el análisis de consideraciones relativas a la parte orgánica de la Constitución Federal, como el de su artículo 40.

Desarrollan un ejercicio histórico-político, de los cimientos del federalismo, a efecto de encontrar la fuente que dota de regularidad a la reforma combatida.

La reforma al transitorio que se impugna cumplió con dos presupuestos jurídicos:

Primero. Cumplió con los requisitos formales, al haberse apegado a lo dispuesto por la Constitución local, que prevé el procedimiento y sus formalidades para iniciar, dictaminar, resolver y promulgar los cambios o modificaciones a ese ordenamiento supremo.

El imperativo establecido en la reforma constitucional federal, que impone a las entidades federativas empatar sus elecciones con las federales ha quedado acatado, sin que obste para ello que una anterior modificación a la local, fue aprobada y promulgada. Sin embargo, antes de que se cumpliera el objeto de tal reforma, dando por ejecutado el imperativo de la norma suprema. Asumido como voluntad popular por medio de la representatividad, el legislador local determinó y ejecutó una nueva reforma, en ejercicio de su soberanía, y en ello atendió a cabalidad el debido proceso.

Segundo. En cuanto al fondo, la reforma controvertida se apegó al derecho objetivo, que establece el artículo 40 de la Constitución Federal y a la del Estado de Baja California, en los que se consagra la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior. La legislatura local, representativa del pueblo, emitió su voluntad a través de la reforma que se combate, con las consideraciones contenidas en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, buscando con ello el bien común en beneficio de quienes conforman la comunidad bajacaliforniana, sin ver en ello mayores pretensiones ni tampoco reparar en el sentir o pensar de quienes no viven ni residen ni contribuyen en ese estado, y ahora pretenden inmiscuirse, con legitimidad procesal, pero sin causa de pedir en la vida política, jurídica, social y económica de esa entidad federativa. Se pretende revertir un derecho público positivo como lo es la norma constitucional prevista en el artículo octavo transitorio referido.

El derecho originario le pertenece por natura a quienes son miembros firmantes del pacto social, cuya literalidad se contiene en las cláusulas constitucionales, y en lo que aquí interesa, en el artículo 40 y demás relativos de la Constitución Federal.

Más allá de los intereses particulares de los organismos políticos organizados para arribar al poder, y no los de la población en general, se deben desestimar las pretensiones de las demandas, por carecer de congruencia y sustento legal, ya que las únicas disposiciones legales que deben servir como marco a esta vía constitucional, para resolver en el fondo, es el contenido de los artículos 1o., 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, y las relativas de la Constitución del Estado de Baja California.

Con base en el expuesto por Venustiano Carranza, al presentar el proyecto de Constitución, para advertir del peligro del debilitamiento de la soberanía de los estados, y que se revela en este asunto en el que se busca con la reforma ejercer a plenitud su libertad y soberanía en lo concerniente a su régimen interior, sin merma del pacto federal.

La Constitución local es fruto de la unidad en la diversidad que trae aparejadas el federalismo, y que reconocen los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal. Para su interpretación citan la jurisprudencia P./J. 33/2002, de rubro: *CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS.*

Argumentan que resulta relevante definir la naturaleza de la función constituyente depositada en el Congreso de Baja California, contando con la anuencia de la mayoría de los ayuntamientos de la entidad.

Consideran que esa afirmación encuentra asidero en el artículo 116 de la Constitución Federal, que establece una serie de reglas para los Estados que no son susceptibles de ser modificadas; sin embargo, en los aspectos respecto de los cuales no haya regulación en la norma fundamental los Estados pueden legislar.

De la fracción I del artículo 116 constitucional, desprenden las siguientes reglas inmodificables:

- Plazo máximo de seis años para el mandato de Gobernador.
- Elecciones directas para los cargos de Gobernador y de integrantes de las legislaturas locales.
- Prohibición para que los gobernadores provenientes de elección popular, ordinaria o extraordinaria, vuelvan a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.
- Prohíbe la reelección inmediata del gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional y del gobernador interino, provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.
- Los requisitos de elegibilidad para ser gobernador, tales como edad, ciudadanía, residencia.

En la fracción IV, del artículo 116 constitucional, se establecen reglas aplicables a la materia electoral:

- Que las elecciones de gobernadores, miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos, se realicen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Con excepción de los Estados cuyas jornadas se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, los cuales no estarán obligados a cumplir con esa previsión.
- En el ejercicio de la función electoral los principios rectores serán los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

- Las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Los organismos públicos, así como los tribunales, ambos locales en materia electoral deberán cumplir en su integración y funcionamiento, con los requisitos establecidos en la propia norma fundamental.
- Las reglas para constitución, funcionamiento, financiamiento y límites a las erogaciones, acceso a la radio y televisión de los partidos políticos.
- Obligación de prever candidaturas independientes y parámetros de regulación.
- Establecimiento de un sistema de medios de impugnación, así como la previsión de supuestos y reglas para la realización en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.
- Fijar causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos para el desahogo de todas las instancias impugnativas.
- Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales.
- Obligación de tipificar los delitos y faltas en materia electoral y las sanciones que por ellas deban imponerse.
- Se fijen las bases y requisitos para que, en las elecciones, los ciudadanos puedan solicitar su registro como candidatos para ser votados en forma independiente para todos los cargos de elección popular, en términos del artículo 35 constitucional.

La norma fundamental establece en diversos preceptos, las bases a las cuales deben ceñirse los Estados y respecto de las cuales no hay disponibilidad por parte de los Congresos de regular de manera distinta, mucho menos contraria. Sin embargo, fuera de esas reglas constitucionales, que en la materia electoral tienen un alto nivel de detalle, las entidades pueden generar sus propios diseños atendiendo a sus condiciones particulares, respetando siempre los principios constitucionales y convencionales.

La libertad configurativa de las entidades federativas significa, en términos generales, permitir que tomen las decisiones que mejor consideren para su régimen interno de gobierno, siempre y cuando no contradigan las reglas y principios de la Constitución Federal y los tratados internacionales. Las entidades pueden diseñar disposiciones innovadoras para organizar su régimen interno, tutelar los derechos y libertades de sus habitantes y enfrentar así los retos específicos de su contexto social, cultural y político, con la limitante de no desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Constitución o los tratados internacionales de los cuales México es parte.

Al respecto, en diversos precedentes la Suprema Corte ha reconocido la validez de normas que regulan de manera distinta a la prevista a nivel federal ciertas figuras, atendiendo a la libertad de configuración con cuentan los Congresos estatales, según se resolvió en la controversia constitucional 32/2007, y en la jurisprudencia P./J. 120/2009.

Dentro de ese margen de libertad constitucional se emitió la norma impugnada, que se limita a establecer una modificación al plazo de duración del gobernador, mediante un esquema transicional orientado a cumplir con la regla constitucional de empatar al menos una de las elecciones locales con la federal, que si bien se cumplía con la norma transitoria derogada, era una norma que generaba problemas institucionales mayores de los que resolvía con una gubernatura de dos años con un alto costo económico y una baja perspectiva de beneficio a la entidad federativa, en tanto que resulta claramente insuficiente para poder ejecutar las obras necesarias en pro de la población y de la gobernabilidad del Estado.

La modificación impugnada se encuentra dentro de las atribuciones de la entidad federativa. Como se resolvió en las acciones de inconstitucionalidad 3/2002, 8/2002, y en la 13/2015 y sus acumuladas, de conformidad con los artículos 116, fracción I, 40 y 41 de la Constitución Federal, si una entidad establece en ley que, por única ocasión, el Gobernador durará en su encargo cinco años, esto no vulnera el citado numeral 116, en el que se prevé que la duración de ese cargo no deberá exceder de seis años, y por otro lado, en uso de su autonomía estatal, cada entidad puede determinar, en atención a su propia conveniencia jurídico-política y respetando los parámetros que señala la Constitución Federal, la duración de gobernador, pudiendo variar cuantas veces lo considere conveniente, sin que exista prohibición para ello.

Asimismo, se consideró que el hecho de que se varíe excepcionalmente el periodo de duración del ejercicio de los cargos de gobernador, miembros de las legislaturas y ayuntamientos, no es inconstitucional en sí mismo, ya que tal desajuste temporal es precisamente de excepción, con la finalidad expresa en la misma norma de tránsito de igualar los periodos de elección o los procesos electorales con las de las elecciones federales, por lo que ese propósito o efecto contraría la regla de duración del cargo de gobernador local prevista en el artículo 116, fracción I, constitucional o algún otro precepto fundamental. Ese criterio también se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 8/2002.

Lo anterior, siempre y cuando se cumpla con el principio democrático establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal, que preserva una estructura jurídica y un régimen político, cuya principal expresión la constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio.

Si la Constitución Federal no establece un plazo fijo de seis años, sino sólo impone uno como máximo, los Estados pueden extender o acortar ese período, mientras no excedan ese tope, siempre y cuando al legislar los Congresos respeten los principios democráticos contenidos en la Constitución, como ocurrió en el presente caso. Sin que resulte factible afirmar que, como lo señala el Partido Revolucionario Institucional, sea una competencia que pueda utilizarse una sola vez, pues no opera así el sistema competencial. Ante la revisión del esquema planteado previamente en el Decreto 112, se advirtió que la modificación a cinco años cumplía de forma más precisa con las reglas principios constitucionales, por una parte, respetaba el empate con las elecciones federales y, por otra, se acercaba en mayor medida al plazo de seis años, por lo que se buscó implementar un sistema de transición que armonizara la máxima permanencia del orden jurídico.

No se opone a esa conclusión la circunstancia de que la modificación de la norma se hubiera dado con posterioridad a la elección, pues se cumplieron con todos los elementos para considerar que existió el pleno ejercicio del derecho al voto. En relación con el principio de certeza respecto al plazo de desempeño de los funcionarios, al resolver la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada, se consideró que se cumple con ese principio, cuando el plazo es fijado legalmente y publicitado al momento de la toma de posesión en el encargo.

En ese precedente se reconoció la validez del Decreto por el que se reformó el artículo cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el uno de julio de mil novecientos noventa y ocho, en el cual se modificaron los plazos de duración del nombramiento de cuatro magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Precisa la secuencia de antecedentes que dieron origen a ese criterio.

Conforme a esa secuencia, se alega que en ese asunto se cambió una disposición transitoria que modificaba la duración de período del cargo una vez que las y los magistrados habían sido designados y tomada la protesta del mismo. Así, cuatro de los siete integrantes de la Sala Superior volvieron a tomar protesta ante el Senado de la República el día en que iniciaron el período que se había otorgado.

En ese asunto, se estableció un criterio mayoritario en el sentido de que, para efectos de la certeza en lo atinente al plazo, el momento determinante lo constituye la toma de protesta.

2.1 Respeto a la soberanía y a la democracia representativa

Los partidos políticos demandantes aducen que con la reforma que se combate se da una violación a lo siguiente:

- La soberanía popular en su vertiente de voluntad para determinar a quién asume una función pública con la representación del pueblo (derecho político ciudadano al sufragio activo).
- La temporalidad definida para la renovación de los cargos de elección popular (derecho político a la celebración de elecciones periódicas).
- La temporalidad definida para la renovación de los cargos de elección directa (derecho político a la elección popular del Ejecutivo local).
- Las características constitucionales y convencionales del voto.

Sin embargo, tales afirmaciones deben ser desestimadas, puesto que tal como se estableció en la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y acumuladas, la Constitución tiene ciertos principios en esta materia que reflejan la intención del Constituyente de 1917 de dar las bases necesarias para el establecimiento de una sociedad democrática y republicana.

Si bien ningún precepto de la Constitución prohíbe la prórroga de los mandatos, lo cierto es que en el caso concreto no se está ante una prórroga, porque el Gobernador electo aún no ocupaba el cargo cuando ese órgano legislativo reformó la norma combatida. Sin embargo, ello no desconoce la necesidad de su previsión en las Constituciones locales y la prudencia de su magnitud, en pleno respeto a los principios democráticos que se analizan.

Si la principal expresión de la estructura jurídica y un régimen político, prevista en la Constitución Federal, la constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio, la cual tienen como única finalidad la designación de las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular, el cual elige los gobernantes para un período determinado, del cual tiene derecho de estar informado para qué cargos y períodos ejerce tal funcionario.

Sin embargo, a diferencia de lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas, así como 47/2006 y sus acumuladas, respectivamente, que no son aplicables en el presente caso, puesto que el Gobernador electo el dos de junio de dos mil diecinueve aún no tomaba posesión de su cargo y mucho menos lo había ejercido, por lo que es imposible calificar el supuesto como una prórroga de extensión del mandato. Es imposible prorrogar lo que aún no empieza a surtir consecuencias legales en forma efectiva.

La reforma impugnada goza de regularidad constitucional, convencional y legal, puesto que, si bien se modificó el transitorio octavo, su contenido sólo modificó la fecha de conclusión del ejercicio de gobierno electo en 2019, respetando en todo momento los márgenes y límites que establece el lapso mayor (seis años) que está determinado en el artículo 116 de la Constitución Federal.

No es válida la conclusión de los demandantes, porque el Congreso local mantuvo intacta la decisión soberana del pueblo bajacaliforniano. La reforma no alteró el ganador de la elección, ni el período máximo que puede ejercer el cargo un gobernador, por lo que no puede afirmarse que se alteró la voluntad popular, la soberanía del pueblo o que se pretendió una sustitución de ese Congreso en el ejercicio de voto activo de la ciudadanía para definir quién ocuparía la titularidad del Ejecutivo estatal.

En todo caso, lo que podrían implicar un problema de inconstitucionalidad sería haber reducido el lapso, dejarlo sin efectos, o bien excedido su límite máximo, e inclusive haber alterado las condiciones de su desempeño y/o provocado distorsiones en el ejercicio de su función respecto de sus predecesores.

Lo único que aconteció es que la renovación del Poder Ejecutivo de la entidad se llevará a cabo con un mayor espaciamiento en el tiempo, permitiendo con ello estabilidad política, económica y social, según se explicó en la exposición de motivos respectiva.

La reforma está apegada al principio de austeridad republicana, lo cual se traduce en la optimización de recursos sin afectar la operación sustantiva de las instituciones del Estado, ni la provisión de servicios públicos como educación y salud, ni los programas integrales de bienestar que el sector público impulsa, lo cual se desarrolla desde el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Igual criterio se desprende en el apartado de "Disposiciones Generales" en los Lineamientos por los que se establecen medidas de austeridad en el gasto de operación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Al garantizarse una mayor estancia en el cargo, al mismo tiempo se favorece, en beneficio de la sociedad bajacaliforniana, la presencia de un Gobernador cuya única encomienda es la de operar de manera imparcial, autónoma y profesional sin presión de tener un nuevo proceso electoral de qué ocuparse a cortísimo tiempo, ya que de ser caso de una mini gubernatura de dos años, el proceso electoral iniciaría a finales de dos mil veinte. Similar criterio fue adoptado en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada.

Tampoco se conculca el derecho político a la elección popular del ejecutivo local, porque el ciudadano que aspira a obtener un cargo público se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece. En las especies, todos los candidatos al cargo de gobernador se registraron del veinte al veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, estando vigente la adenda a la convocatoria, en la que se insertara la interpretación realizada de la Base Sexta, inciso a), de ese documento, que se publicó en el Periódico Oficial del Estado el ocho de marzo de ese año.

Las aseveraciones de los demandantes son falaces, porque con independencia de lo que se resuelva por la Suprema Corte, los bajacalifornianos acudirán a las urnas en 2021, ya sea para elegir Gobernador, Diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos. Por ende, es falso que se haga nugatorio su derecho de voto (activo y/o pasivo) ya que el proceso electoral se llevará a cabo, la renovación periódica del cargo antes del límite máximo de seis años será respetado y la homologación de calendarios electorales entre el federal y lo local se hará en cumplimiento del mandato constitucional.

3. Derecho al voto

Se argumenta que es infundado que el decreto impugnado vulnere el derecho al voto, pues de acuerdo con los precedentes, la democracia es garantizada por el artículo 41 constitucional y constituye una estructura jurídica, un régimen político y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, cuya principal expresión es la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio.

De acuerdo con lo sostenido por la Suprema Corte, la elección de los representantes se hace a través del voto y puede ser en dos formas: la primera en los plazos y términos previamente establecidos en la ley; y la segunda, en casos especiales en que por una circunstancia de excepción no se logra integrar la representación con base en el proceso electoral ordinario y ante el imperativo de designar e integrar los órganos representativos de la voluntad popular, el propio legislador ha establecido un régimen excepcional al cual se ha denominado proceso electoral extraordinario. No debe perderse de vista que ambos procesos (ordinario y extraordinario) tienen como única finalidad la designación de las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular.

El Tribunal Pleno ha establecido que la principal expresión de la estructura jurídica y un régimen político, prevista en la Constitución Federal, es la renovación de los Poderes Ejecutivo y legislativo, y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio, renovación que tiene como única finalidad la designación de las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular, quien elige los gobernantes para un período determinado y, por tanto, tiene el derecho de conocer para qué cargos y períodos elige a tal funcionario.

Para entender que existe la posibilidad de ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, pues sólo quien tiene la opción de elegir y, además, de hacerlo entre alternativas, puede ejercer verdaderamente el sufragio a través de un voto razonado. Asimismo, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas.

Para el caso de que los Estados decidan extender o acortar los mandatos de los gobernantes locales, deben hacerlo como una previsión a futuro, aplicando los ajustes para las próximas elecciones, mas no para quienes ocupen actualmente esos cargos.

Sin embargo, el plazo de desempeño del cargo *per se* no es un aspecto que integre el derecho de voto activo o pasivo previo al inicio del encargo, mientras sea conforme con los parámetros constitucionales y sin exceder los plazos máximos tasados en la Norma Fundamental.

En el presente caso, se respetó el derecho al voto activo en tanto se emitió en un ambiente democrático, con varios candidatos contendientes respaldados cada uno por una plataforma, dentro de un proceso y con la celebración de una jornada comicial organizados por las autoridades administrativas encargadas de ello por disposición constitucional, habiéndose declarado la validez de todos esos actos por la máxima autoridad judicial en materia electoral.

En tales condiciones, el legislador de Baja California contaba con atribuciones para establecer los sistemas de transición a fin de cumplir con el mandato constitucional de empatar al menos una elección con las elecciones locales, por lo cual, mientras se cumpla con las reglas de los procesos a que se hizo referencia, el elemento integrante del derecho al voto, consistente en que debe haber elecciones periódicos, no existe un derecho a votar o a ser votado en un año determinado, ya sea en 2021 o 2024, la fecha no es parte del derecho., lo que invariablemente debe ocurrir es la celebración de elecciones a más tardar dentro del lapso que permita la renovación, máximo a los seis años para el caso de gobernador.

Ambas autoridades alegan que siguiendo el criterio interpretativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo constitucionalmente relevante es que al momento de la toma de posesión del cargo, se tenga la certeza del plazo por el que ello se hará, momento a partir del cual se vuelve inmodificable.

Los bajacalifornianos estuvieron en posibilidad de ejercer verdaderamente su derecho al sufragio activo, pues el dos de junio acudieron a las urnas a emitir su voto por quien consideraron era la mejor opción para gobernar la entidad federativa.

Asimismo, en relación con los electores, la última comunicación oficial con respecto al plazo fue la sentencia del Tribunal Electoral estatal que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, por lo que el conocimiento de la comunidad era que se trataba de una elección para un período excepcional de cinco años a fin de empatar con las elecciones federales; y en relación con el voto pasivo, al momento del registro de los candidatos, todos lo realizaron bajo la vigencia de una sentencia del Tribunal Electoral local, que establecía el plazo de cinco años, por lo que hubo un proceso electoral en igualdad de condiciones para todos los participantes.

No se ignora que al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006, se declaró la invalidez de una norma transitoria que ampliaba los plazos de mandato de diputados e integrantes de ayuntamientos. Sin embargo, entre ambos casos existen dos diferencias sustanciales, consistentes en que en aquel caso, la ampliación se realizó con posterioridad a la toma de posesión de los servidores públicos, y la modificación de los plazos excedía de los máximos de duración previstos en la legislación de esa entidad federativa.

3.1 No reelección y no ampliación del mandato

Es incorrecto el concepto de invalidez en el que se plantea que el Decreto 351 implica una supuesta reelección o, en su caso, una indebida extensión de mandato.

El artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal prevé que los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

El Diccionario de la Real Academia Española define a la reelección como la posibilidad de elegir otra vez a una persona o cosa; por tanto, estamos ante una imposibilidad de participar nuevamente en un proceso electoral.

La reforma al artículo octavo transitorio no obedece ni pretende una reelección, según lo demuestra con el siguiente cuadro.

Gubernatura (período)	Gobernador Electo
Inicio: 1º de noviembre de 2013 Fin: 31 de octubre de 2019	Francisco Vega de Lamadrid
Inicio: 1º de noviembre de 2019 Fin: 31 de octubre de 2024	Jaime Bonilla Valdez
Inicio: 1º de noviembre de 2024 Fin: 31 de octubre de 2030	---

La reelección no acontece porque Jaime Bonilla Valdez no fue Gobernador de Baja California en el período inmediato anterior (2013-2019) ni la reforma permite perpetuarse en el cargo, ya que la conclusión de éste sería el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro, sin posibilidad de que vuelva a contender por el mismo puesto en el proceso local 2023-2024.

Tampoco existe una “extensión en las funciones” o ampliación del período de mandato que le fue conferido, porque el Gobernador electo en dos mil diecinueve aún no había protestado el cargo.

En la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, se estableció que los Estados pueden extender o acortar los mandatos de los gobernadores locales, pero esos ajustes no deben aplicar a quienes ocupan los cargos al momento de la reforma.

Esas previsiones no se vulneran en Baja California por las siguientes razones: (i) no existe una extensión del mandato ejercido; (ii) la reforma proviene del órgano reformador de la Constitución, que en ejercicio de su facultad soberana revisa y ajusta sus propios actos; (iii) la reforma es producto del ejercicio de dos legislaturas locales del Congreso del Estado, es decir, involucra la renovación de autoridades por la vía del sufragio y la consecuente corrección o ajuste de una legislatura dos veces anterior sin atentar contra la Constitución Federal; (iv) la reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112 fue mucho antes de que Jaime Bonilla Valdez protestara y desempeñara el cargo; (v) no hay retroactividad de ley ni un ejercicio privativo de la legislación, en tanto no es indefectible que el ejercicio de gobernador tenga necesariamente que concluir den dos mil veinticuatro.

Aún más, incluso, la reforma fue aprobada por los ayuntamientos, cuando no estaba firme la definición de gobernador electo, por lo que no podría válidamente decirse que tiene una dedicatoria o intención respecto al ejercicio de gobierno de alguna persona en lo particular.

En abono a lo anterior, es necesario considerar que debido a la cadena impugnativa en materia electoral, no manera de afirmar de manera objetiva y certera que la ciudadanía tenía conocimiento pleno de la temporalidad del cargo. A pesar de ello, salieron el dos de junio a ejercer su derecho al voto, y eligieron a quien consideraron la mejor opción, independientemente del período para ejercer el cargo.

Sin importar el lapso para ejercer el cargo de Gobernador, los contendientes eran los mismos, las plataformas electorales ya habían sido presentadas, la campaña ya había concluido, las propuestas de cada candidato fueron escuchadas. En ese sentido, con esa información y la empatía, los bajacalifornianos eligieron a Jaime Bonilla Valdez como el Gobernador electo en dos mil diecinueve.

Los principios, como directivas de optimización, que orientan la actividad de interpretación y aplicación del derecho fueron respetados en todo momento; a saber: equidad en la contienda, certeza, seguridad jurídica, legalidad, igualdad y transparencia.

La reforma no implica que haya sido a modo o que un ciudadano en lo individual sea beneficiario cierto de la modificación, porque desde la creación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 hasta su reforma, han participado tres legislaturas con la anuencia y participación de los ayuntamientos; a saber:

i) Legislatura XXI (2013-2016) aprueba el artículo octavo transitorio del Decreto 112.

ii) Legislatura XXII (2016-2019) aprueba la reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112 –de inicio hasta antes de la publicación –.

iii) Legislatura XXIII (2019-2021) publica la reforma –da conclusión al proceso de reforma–.

La modificación combatida tiene regularidad constitucional. No sólo es acorde con los mandatos del artículo 116 de la Constitución Federal, sino que también es consistente con los artículos 1º, 3, 35, 39, 40, 41 y 115 constitucionales, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En efecto, cumple con la concurrencia del calendario electoral local con el calendario electoral federal. Por otro lado, no infringe el límite máximo de los seis años para ejercer el cargo de gobernador.

La Constitución Federal establece en su artículo 116 que al menos una elección local debe celebrarse en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales y que las gubernaturas no podrán durar más de seis años.

En el caso del Gobernador del Estado, el texto del artículo 116 constitucional es lo suficientemente claro cuando expresa que la elección de los gobernadores de los estados debe ser directa y, asimismo, que las Constituciones y leyes de los estados deben garantizar que la elección de dicho funcionario se realice mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, todo lo cual se cumple con lo dispuesto en la reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112, contenida en el Decreto 351.

La reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112 no se rompe con el esquema constitucional de “renovación periódica de los poderes constituidos” ni tampoco se renuncia a los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas que reflejen la soberanía del pueblo. Consecuentemente, tampoco se violan los principios de sufragio universal, libre, secreto y directo.

Tampoco se establece un período de ejercicio del cargo que exceda el límite máximo de seis años establecido en la Norma Fundamental, no se prevé posibilidad alguna de reelección y la elección fue por votación directa, por comicios organizados por la autoridad electoral competente.

Sin embargo, la democracia implica no sólo organizar elecciones, votar y ejercer un cargo, sino que esta institución va más allá buscando que la ciudadanía de cierto territorio tenga un constante mejoramiento económico, social y cultural, lo cual no se impone sino que, en atención a la soberanía, ellos mismos eligen ejerciendo el voto y a través de decisiones fundadas y motivadas por parte de las autoridades, como el Congreso local.

El derecho fundamental al voto pasivo debe estar protegido por la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso y desempeño del cargo. La jurisprudencia 19/2010 considera de elemental salvaguarda que los poderes públicos constituidos tengan la posibilidad de acceder y desempeñar el ejercicio para el cual fueron votados; de otra suerte estaríamos frente a la ficción de una democracia real, materia, pues no se cumpliría con el principio de integridad electoral para poder tener esa renovación periódica de los poderes públicos. De aceptarse el razonamiento invocado en las demandas, se estaría atentando contra los principios fundamentales del sistema constitucional y democrático del Estado de Derecho.

4. Certeza

Sostienen que la reforma impugnada no conlleva violación al principio de certeza, y que los conceptos de invalidez se sustentan en la premisa errónea, específicamente, en cuanto a la categorización de la duración del período de gobierno como componente del principio de certeza electoral y, por ende, como parte determinante del derecho al voto y a ser votado.

En coincidencia, con base en el artículo 116, fracción IV, constitucional, la Suprema Corte de Justicia ha reconocido que el ejercicio de la función electoral se rige por los principios rectores de certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad. Respecto al principio de certeza, una de las concepciones que se le atribuye a su alcance es el de dotar de facultades expresas a las autoridades de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas que a su propia actuación y la de aquellas está sujeta (cita la jurisprudencia P./J. 144/2005).

Posteriormente, también se ha establecido que otra de las derivaciones del principio de certeza consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder político (tesis de rubro: *CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO*).

Se trata de un principio que irradia puntualmente sobre el proceso electoral, de modo que, por un lado, se conozcan las reglas del juego por parte de los participantes y, por otro, que las competencias de las autoridades se encuentren previamente establecidas. En consecuencia, se puede determinar que la certeza en materia electoral consiste en que las normas que establecerán las reglas de algún procedimiento electoral deben estar claras tanto para los ciudadanos que pretendan contender para un cargo de elección popular como para las autoridades electorales y asimismo permitir que cada uno de los actos llevados a cabo durante el procedimiento electoral puedan ser verificables y confiables.

El reconocimiento de ese espacio de proyección, es decir, el proceso electoral, tiene que ver con que, a fin de cuentas, el objetivo último del principio de certeza es la generación de confianza en la participación y el resultado de las elecciones. Por eso, el principio de certeza se instituye, en parte, como el parámetro orientador en el diseño de las reglas que regulan las etapas que comprende el proceso electoral, referidas, en general, a la forma, plazos, prerrogativas y prohibiciones atinentes, así como las facultades correspondientes a la autoridad en cada una de esas competencias.

Cuando, a pesar de su previsión normativa, esas directrices pueden no parecer asegurar la efectiva realización de tal principio, toca a los órganos competentes ocuparse sobre la definición de su validez o no en el contexto del proceso electoral. A partir de esa ponderación, la Suprema Corte de Justicia ha construido su doctrina interpretativa alrededor del tema, valorando el alcance del principio de certeza en función de su repercusión en el proceso electoral, ya se frente al establecimiento de facultades o a la presencia de reglas determinadas (registro de plataforma electoral –AI 48/2012 y su acumulada-; medios de impugnación –AI 63/2019 y acumuladas-; financiamiento público –AI 26/2011 y su acumulada-; registro de candidaturas –AI 7/2009 y acumuladas-; supresión de consejos municipales –AI 41/2008 y acumuladas-; y precampañas electorales –AI 14/2004-).

Bajo esas condiciones, si el principio de certeza adquiere vigencia en el esquema de las competencias y reglas del proceso electoral, por ser éste el espacio catalizador de su contenido, es incuestionable que el conocimiento sobre el período de duración de determinado encargo escapa de su extensión en esa dimensión.

La razón que justifica esa afirmación viene dada, en primer lugar, por el hecho de que el período de duración en un cargo de elección popular, en los términos que prevé la Constitución, no constituye una regla ni una facultad de la autoridad dentro del proceso electoral. Y es que esos períodos trascienden a la eficacia del sistema democrático de nuestro país más como una prohibición, un límite temporal que, por un lado, impide la prolongación del poder y, por otro, permite la renovación de representantes en nuevas elecciones.

El conocimiento de los períodos de duración no adquiere vigencia en el proceso electoral como un mecanismo de confianza o certidumbre para los participantes, en tanto éstos ya se encuentran preconfigurados en respuesta de otros fines constitucionales (elecciones libres, auténticas y periódicas), quedando incluso al legislador local la posibilidad de modular su previsión de acuerdo con la libertad de configuración que le es propia.

Ello no quiere decir que, en contraste con el ejercicio de los derechos electorales, quepa tal discrecionalidad que haga nugatorios los derechos de sufragio en sentido amplio, sino que la lógica de su contenido no se corresponde con la de las reglas y facultades del proceso electoral, respecto del que, teniendo evidente vinculación, adquiere diversa incidencia.

Por eso, el plazo del desempeño del cargo *per se* no es un elemento que integre el derecho al voto activo o pasivo, mientras se conforme con los parámetros constitucionales sin exceder los plazos máximos tasados en la Norma Fundamental y, por tanto, existe posibilidad de producir nuevas elecciones.

Entonces el período de duración del encargo, más que una prerrogativa inherente al ejercicio del sufragio, en cualquiera de sus vertientes, se presenta como una condición límite que, sin rebasar el plazo definido, garantice la posibilidad de cambiar de representantes en nuevas elecciones, de modo que sea entendible. Por tanto, su inalterabilidad se haga depender del inicio del encargo, pues una vez asumido éste ya no habría posibilidad de su modificación, sino sólo a través de un nuevo proceso.

Tal aproximación coincide con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016. Los argumentos que orientaron esa decisión, en lo que importa a este asunto, se construyeron bajo la idea de que las variaciones en los períodos de designación de cierto cargo es constitucionalmente permisible, siempre que éste no haya sido asumido.

En el caso, deben pesar las mismas razones que confirman la validez de la norma impugnada, pues la modificación en la duración del cargo de Gobernador materializada en dicha norma no excede el plazo límite y fue emitida con anterioridad a que éste asumiera su cargo, por lo que no se afecta la realización de nuevas elecciones.

Por eso, son inexactas las afirmaciones de los demandantes cuando sostiene que el Congreso local excedió sus facultades al incrementar el período del encargo del Gobernador Electo en 2019, toda vez que, mientras no entrara en funciones no existía inconveniente constitucional alguno para fortalecer la duración del período. Lo anterior resulta evidente si se toma en cuenta, por un lado, que no existe perjuicio alguno ni para el eventual Gobernador constitucional, como tampoco para los actores políticos, mucho menos para los partidos demandantes o, inclusive, para la ciudadanía.

El conocimiento cierto del período por el que se participó y voto en las elecciones ordinarias en el Estado de Baja California durante el proceso local 2018-2019, fue garantizado con la publicación en el Periódico Oficial del Estado de la agenda a la convocatoria pública respectiva, donde se establece el relativo a cinco años; el que estaba vigente al momento del registro de las candidaturas correspondientes.

Además, el principio de certeza que se exige en materia electoral se dio al llevarse a cabo cada una de las etapas del proceso electoral, agotándose el ámbito de relevancia de este principio con la conclusión formal del proceso 2018-2019, sin alterar las bases, reglas u otro elemento rector de los procesos electorales, pues no crea obligaciones nuevas, no introduce nuevas reglas, no trastoca el rubro de financiamiento público, ni crea, modifica ni elimina derechos. Tampoco modifica o altera el resultado de la elección (en términos de la jurisprudencia P./J. 98/2006).

5. Restricción para realizar reformas electorales sustanciales noventa días antes del inicio del proceso electoral (en estrecha vinculación con el estudio de certeza)

Se alega que deben desestimarse las alegaciones del PRD y del PRI, en las que sostienen que la reforma cuestionada vulnera el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional que establece la prohibición de realizar modificaciones legales fundamentales durante el proceso electoral.

Esa disposición constituye otra expresión del principio de certeza electoral que extiende sus efectos sobre el proceso, de modo que sus reglas y competencias sean previsibles y conocidas con anterioridad a su inicio por todos los participantes, incluyendo la posibilidad de impugnar normas electorales que consideren que les causa algún perjuicio, con el objeto de que estas controversias sean resueltas antes del inicio del proceso electoral correspondiente.

Es decir, en el ámbito de su eficacia se constriñe al del proceso electoral y a la necesidad de que, en ese momento, desde su inicio y conclusión, no se vea afectada la certidumbre de quienes a él se integran.

Tan es así que la Suprema Corte de Justicia, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2005, encontró que no toda modificación trascendía negativamente en la órbita del proceso, sino sólo aquellas que fueran de magnitud que significaran una afectación esencial e imprescindible en alguna de sus etapas (jurisprudencia P./J. 98/2006).

La Corte ha determinado que por “modificaciones fundamentales” deben entenderse aquellos actos legislativos por medio de los cuales se alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; por lo que si las modificaciones son de carácter accesorio o de aplicación contingente, no producirán su invalidez (jurisprudencia P./J. 87/2007).

Siguiendo esas consideraciones, si el período de duración de determinado cargo no cobra vigencia como una regla o facultad dentro del proceso, es evidente que, como aconteció con la norma impugnada, la posibilidad en su modificación no se encontraba limitada por el citado precepto.

Sobre todo, porque el proceso electoral es considerado como el conjunto de actos que tienen por objeto la renovación periódica de los poderes locales ejecutivo y legislativo, y estos actos son los que se llevan a cabo durante la preparación de la elección, la jornada electoral, los resultados y declaración de validez de diputados y municipales o el dictamen y declaración de validez de la elección de Gobernador, dentro de los que no se encuentra latente el período del cargo.

Por tanto, al no ser un acto de los contemplados dentro de las reglas del proceso para llevar a cabo la renovación de los poderes, es que no puede considerarse que se vulnera el principio de certeza en materia electoral que tutela el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal.

6. Retroactividad

Los accionantes cuestionan la validez del decreto por la supuesta violación al artículo 14 de la Constitución Federal. Según lo refieren, esa transgresión deriva de que la modificación en el período del cargo de Gobernador del Estado de Baja California afecta retroactivamente los derechos político-electorales de votar y ser votado, que se encontraban vigentes bajo la reforma de dos mil catorce; que posibilitaba la participación en la elección de Gobernador en el año dos mil veintiuno.

Las autoridades sostienen que esa afirmación es inexacta, pues de conformidad con la interpretación reiterada del Poder Judicial de la Federación, la existencia de una libertad de configuración legislativa reconocida constitucionalmente implica que no toda retroactividad de la ley se encuentra prohibida por la Norma Suprema. Junto con la retroactividad que está constitucionalmente prohibida, hay una retroactividad constitucionalmente permitida.

En otras palabras, se afirma que el legislador debe tener necesariamente un margen de configuración para crear leyes nuevas y modificar las antiguas, a fin de atender las necesidades del momento histórico adecuadas al contexto actual.

Un principio esencial del constitucionalismo contemporáneo es la libertad, la democracia y el pluralismo; conceptos que implican necesariamente un sistema jurídico esencialmente abierto, lo que supone el libre acceso de todos al proceso político y a los instrumentos del cambio democrático. Esto es, la admisión esencial de distintas opciones políticas y la hipótesis de una revocación futura de las decisiones actuales.

La plena libertad de configuración reconocida por la Constitución a favor del legislador no puede ser equiparada a una mera discrecionalidad administrativa, sino a una auténtica libertad política de realización de contenidos normativos.

De acuerdo con el artículo 14 constitucional, el principio de irretroactividad prohíbe que los derechos, las relaciones y situaciones jurídicas que ya hayan sido ejercidos, realizados o que hayan sido incorporados al patrimonio de los gobernados, se vean afectas por las leyes nuevas.

La Suprema Corte de Justicia, en múltiples precedentes, ha sostenido que ese principio se entiende referido tanto al legislador, por cuanto a la expedición de leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado. El primero puede imprimir retroactividad al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y, el segundo, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por la Constitución.

Frente a la solución de las controversias que puedan involucrar la desatención de ese derecho la Suprema Corte de Justicia ha acudido reiteradamente a la teoría de los derechos adquiridos y a la teoría de los componentes de la norma.

En el caso concreto, la modificación de la norma jurídica objeto de la controversia no constituye una vulneración al principio de irretroactividad desde el parámetro de las teorías mencionadas.

Derivado de la reforma en materia político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el Congreso de Baja California, por Decreto 112, publicado en el Periódico Oficial local el diecisiete de octubre de dos mil catorce, decidió, entre otras cuestiones, homologar la totalidad de las elecciones a efecto de que el siguiente período de gestión –Gobernador, diputados y presidentes municipales– se acortara a dos años.

La reforma se plasmó, en lo que interesa, en el artículo octavo transitorio, donde se precisó que para efecto de la concurrencia de la elección de Gobernador con el proceso electoral federal de dos mil veintiuno, el Gobernador electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve, iniciará funciones el primero de noviembre de dos mil diecinueve y concluirá el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

Es esa norma desde donde se alega la retroactividad que se dice que se produjo con la reforma contenido en el Decreto 351, el cual modificó los plazos para efecto de la concurrencia de la elección de la Gubernatura con el proceso electoral federal de dos mil veinticuatro.

Sin embargo, esa modificación no genera el vicio de retroactividad que le atribuye, si se toma en cuenta que la Suprema Corte ya se ha enfrentado a casos en los que se analizan normas transitorias que prevén procedimientos de designación y supuestos de nombramiento de algunos órganos que siguen teniendo efectos a futuro a pesar de que ya se eligió a sus titulares, como por ejemplo las acciones de inconstitucionalidad 26/2006, así como 99/2016 y su acumulada.

Así ha sido criterio de la Suprema Corte, que al momento en que se publica determinada reforma aún no se encuentra vacante el puesto de que se trata y, por tanto, tampoco debe existir inconveniente constitucional alguno para que se incremente el período de duración en un cargo, si ni siquiera es posible que aquéllos iniciaran su gestión.

Si bien los transitorios forman parte del ordenamiento constitucional y tienen el mismo nivel jerárquico y obligatoriedad que los principales, su función es distinta, por ser temporalmente acotada y por tanto contingente.

Su función es centralmente que la etapa de transición entre la vigencia de una disposición (o cuerpo normativo) y la que lo deroga, reforma o adiciona no paralice el desenvolvimiento de la actividad pública del Estado.

Los artículos transitorios pueden ser reformados siguiendo el mismo procedimiento por el que fueron creados, ya que quien tiene la competencia para expedir una norma, también la tiene para eliminarla del orden jurídico o, en su caso, modificarla. De modo que el contenido de este tipo de artículos puede ser reformado a menos que ya haya producido sus efectos.

La constitucionalidad de las normas transitorias dependerá de que su emisión o modificación no transgreda principios, valores o reglas constitucionales y convencionales.

Así, debe tenerse que una disposición transitoria entra en vigor desde el momento de su publicación porque es cuando se convierte en una obligación para la autoridad de tomar en cuenta las reglas que establece. Sus efectos, sin embargo, se verifican hasta que se cumple el término o condición que se prevé para ello.

El Decreto 112, específicamente en el aspecto impugnado, no había agotado sus efectos en estricto sentido, lo que sólo se hubiera verificado si el Gobernador hubiera iniciado funciones bajo su vigencia.

Siguiendo lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada, si bien es cierto que la norma transitoria ya había agotado su misión conforme a la redacción original, también lo es que no puede afirmarse con rigor técnico que la sola previsión respecto a la conclusión del período de gobierno para dos mil veintiuno, significara la constitución del nuevo Poder Ejecutivo en la entidad. Ello sería tanto como aseverar que en un momento dado coexistían simultáneamente dos conformaciones del mismo poder, la saliente y la entrante, lo cual desde luego no puede entenderse así por lo ilógico que resultaría pretender situar ambas integraciones en un par de paridad, cuando la relación que hay entre ellas es de existencia sucesiva.

Reconociendo que el inicio del cargo es la condición detonante del surgimiento efectivo de la ley, resulta evidente que, en el presente caso, sobre la vigencia del Decreto 112, específicamente por cuanto a la posibilidad en el ejercicio de los derechos político-electorales para el proceso 2021, únicamente pesaban meras pretensiones de futuro, de modo que su previsión podía ser válidamente modificada, de acuerdo a la libre configuración del legislador. Por eso, ante la falta de materialización del supuesto de la norma, no se actualiza la retroactividad que aducen los demandantes, bajo ninguna de las dos teorías mencionadas.

El derecho al sufragio no implica, condicionalmente, la prerrogativa para votar y ser votado para un período exclusivo, pues el establecimiento de los plazos que marca el orden constitucional para ciertos cargos debe verse como una condición de límite, cuya validez depende de que éste no se vea rebasado en su previsión y que se garantice la celebración de elecciones, lo que en el caso se salvaguardó.

Por último, otra de las razones que en esta parte muestra lo infundado de los argumentos de los demandantes radica en primer lugar que su contenido rige a futuro. En segundo lugar, porque al momento en que se inicia la homologación de calendarios electorales no existe persona alguna identificable que haya sufrido perjuicio alguno con su expedición y aplicación, cualquiera que sea el tiempo con el que se le programe, pues nadie podría saber con anticipación si está en condiciones de contender por la titularidad del Poder Ejecutivo de la entidad federativa; y en segundo lugar, porque la norma combatida ningún daño ocasiona a quienes ya se habían ubicado en los supuestos de la norma transitoria antes de su reforma, sino que más bien les produce una mayor estabilidad de gobernabilidad en el Estado.

7. Ley privativa

Sostienen que también debe desestimarse el argumento de que el Decreto 351 conculca la prohibición constitucional de dictar leyes privativas.

De acuerdo con lo establecido por la Suprema Corte, las leyes privativas se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia, encontrándose prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Federal, debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica, mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia (tesis de rubro: *LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES*).

Para estimar que se está en presencia de una ley privativa, se requiere la actualización de dos supuestos. El primero consiste en que se dirija a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos, y el segundo se refiere a que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia (P./J. 94/2005).

Ninguna de esas dos condiciones se presenta en este caso, porque, en abstracto, el diseño de la norma combatida se refiere a supuestos generales, abstractos e impersonales; derivados del mandato constitucional dispuesto en el artículo 116, fracciones I y IV, incisos a) y n), particularmente de la necesidad de homologar, por lo menos una de las elecciones locales, con los calendarios locales, con los calendarios comiciales federales.

Por otra parte, porque su contenido se encuentra destinado a modificar el período de duración del cargo de Gobernador en el Estado de Baja California, para efecto de la concurrencia de la elección de la Gubernatura del estado con el proceso electoral federal de 2024, sin reparar en la identificación de destinatarios concretos ni agotando sus efectos después de su aplicación.

Se trata de la modificación en la duración de un encargo constitucional, para cuya debida ejecución se estimó necesario dotar de mayor estabilidad temporal. El espíritu de la reforma se aprecia con nitidez tanto en su exposición de motivos, como en los razonamientos expuestos en la iniciativa. El legislador tomó una decisión racional pensando en la estabilidad de la entidad soberana, en dotar de mejores condiciones a la sociedad bajacaliforniana, en procurar un gobierno eficaz en función de los principios de seguridad jurídica, austeridad republicana y gobernabilidad, entre otros.

Asimismo, porque la extensión de sus efectos no desaparece con la ejecución del cargo en ese período, sino que fija las bases para la renovación del gobierno en lo subsecuente, pues constituye el punto a partir del cual se uniforma el calendario electoral.

El hecho de que la modificación introducida en el Decreto se haya realizado cuando ya se había elegido a quien ocuparía el cargo de Gobernador, únicamente constituye un aspecto fáctico desde el que no puede hacerse derivar la afectación que reclaman los demandantes, sobre todo, porque los efectos de esa norma no se agotan en función de esa titularidad inicial, sino que se proyectan hacia el futuro en todo el sistema que involucra las competencias de esa institución. Similares consideraciones se adoptaron al resolver la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada.

8. Equidad en la contienda y deber de neutralidad

Expresan que Movimiento Ciudadano parte de una premisa falsa al sugerir que la ley reclamada ha resultado en una oportunidad en favor únicamente del Gobernador elector y a la que ninguna otra candidatura tuvo posibilidad de acceso, porque el conjunto de actuaciones llevadas a cabo por las diferentes autoridades que intervinieron desde lo electoral hasta lo parlamentario fueron encaminadas a modificar el período del cargo sin importar quién ganara la elección.

Recuerdan que los primeros intentos para que la gubernatura durara cinco años acontecieron en el seno del Poder Legislativo, desde las discusiones que concluyeron en el Decreto 112 de dos mil catorce. Posteriormente, el PRI presentó una iniciativa para modificar, entre otros, el período de gestión de a cinco años. En ese mismo sentido, precisan que la única autoridad que realizó un examen de constitucionalidad fue el Tribunal Electoral local, quien realizó un control *ex officio* por medio del cual modificó el plazo de ejercicio previo, primero mediante una interpretación conforme con su correspondiente adenda a la Convocatoria, y luego mediante la inaplicación del artículo transitorio anterior a esta reforma, por considerar que no era proporcional, necesaria ni idónea.

Finalmente, el Congreso realizó el proceso de reforma de la Constitución local con posterioridad a la jornada electoral, y su entrada en vigencia incluso, ya concluido el proceso electoral, por lo que, si bien ya había concluido la jornada electoral, la actuación de esa soberanía no constituye un acto contrario al deber de neutralidad alegado. La reforma impugnada no debe verse de manera aislada ni mucho menos con dedicatoria, puesto que las razones que se plasman (motivación) desde la presentación de la iniciativa, obedecen a la extensión del período del cargo y no a la prórroga del mandato del Gobernador de Baja California.

En ese sentido, alegan que no hay incumplimiento a una obligación de hacer o de no hacer respecto al compromiso de neutralidad, pues el Congreso está ajeno al proceso electoral, no se tuvo como fundamento, consideraciones o motivaciones cualquier otra que el bienestar de la ciudadanía al contar con un gobierno por un período que cumpliera a cabalidad con lo dispuesto en su régimen interior y que se encontrara dentro de los límites exigidos por la Norma fundamental.

Incluso, la reforma no tiene un destinatario claro, directo e indubitable, pues existen un conjunto de condiciones, eventos, sucesos o cuestiones que pudieran hacer recaer a distintas personas el desempeño del Ejecutivo de esa entidad.

9. Publicidad de las actuaciones de las autoridades: la importancia de los medios oficiales

El PRI hace referencia a que se vulnera el artículo 120 de la Constitución Federal respecto a la publicación en el orden jurídico. Sin embargo, a lo largo de su escrito de demanda no desarrolla motivo de inconformidad en específico. Consideran que ese motivo de invalidez es dogmático y genérico. Asimismo, los informantes exponen argumentos de fondo.

El artículo 120 constitucional contiene, al menos, dos deberes constitucionales u obligaciones de hacer en tanto que el acto de intelección que implica la publicación de las normas presupone, necesaria y sustantivamente, el correlativo derecho a la información de los destinatarios de las normas.

Así, el propio conocimiento de las normas conduce a otro elemento indispensable para su aplicación y vigencia, su eficacia. En consecuencia, se puede decir que la fuerza y efectos vinculantes de las normas jurídicas se justifica sólo cuando se posibilita a los ciudadanos el conocer previamente su contenido.

En ese sentido, el artículo 6o., apartado A, base I, de la Constitución dispone que toda información poseída por cualquier autoridad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba recursos públicos o realice actos de autoridad, es pública y que en la interpretación del derecho de acceso a la información deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Ese principio entraña una obligación para que los legisladores se abstengan de multiplicar las excepciones al derecho de acceso a la información, y que los sujetos obligados las apliquen de forma selectiva.

La publicidad es uno de los instrumentos de los que el ordenamiento jurídico se vale para crear una situación determinada: la publicación es un medio de realización o manifestación de ésta en el derecho público. Es decir, la publicación ha de satisfacer la inmediatez.

Al respecto citan el artículo 3 del Código Civil y el numeral 46, fracción XXXII, de la Ley Electoral del Estado de Baja California que establece que es facultad del Consejo General del Instituto Electoral Local ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Estado, en los diarios de mayor circulación y en aquellos medios que se consideren convenientes las modificaciones a los plazos y términos del proceso electoral a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su aprobación. También cita el artículo 3, fracción V, de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

Es decir, el propósito de la publicación es que todos los poderes públicos deben ser cognoscibles, así como aquel que determina que “el principio de publicidad debe tener realización a través de múltiples instrumentos”. Tales principios han de cumplirse cuando el destinatario de la publicación concreta la impersonalidad o indeterminación y el objeto es de carácter general. En el derecho público, la publicación de un acto condiciona su eficacia.

Todo lo anterior tiene relevancia, porque la Convocatoria pública para la celebración de elecciones ordinarias en el estado de Baja California, durante el proceso electoral local 2018-2019, dictada por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, se publicó en el Periódico Oficial local en dos momentos: el cuatro de enero de dos mil diecinueve, y el ocho de marzo de ese mismo año.

Si la vía idónea para que los bajacalifornianos tuvieran conocimiento cierto y preciso del período por el cual contendían los candidatos a Gobernador del Estado, en el proceso electoral local 2018-2019 era el Diario Oficial de la Federación y/o el Periódico Oficial de la entidad federativa, se debe tener que la última publicación en el medio oficial local corresponde a un período de cinco años y no de dos años.

Si bien la Sala Superior revocó los actos que se llevaron a cabo en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Electoral local, mediante la sentencia recaída en el SUP-JRC-5/2019 y sus acumulados, lo cierto es que nunca se ordenó que se publicara nuevamente la Convocatoria con el período de dos años, o en su caso, la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se hiciera del conocimiento público a la ciudadanía que el período del encargo del Gobernador Electo sería de dos años.

Para corroborar lo anterior, se solicitó al Notario Público Número 12 de Tijuana, Baja California, que hiciera constar el contenido e información pública que se encuentra en la página de internet del Diario Oficial de la Federación, a efecto de corroborar la existencia o no de la publicación de la sentencia SUP-JRC-5/2019 y sus acumulados. Dicha compulsas fue respecto del veintisiete de marzo al dos de junio (día de la jornada electoral) de dos mil diecinueve.

No sólo era deseable, sino exigible que las autoridades publicaran y difundieran los actos y resoluciones electorales a través de medios oficiales, así como comerciales, tanto a nivel federal como local, sobre todo cuando se tratan de actos que buscan persuadir o promover, según sea el caso, la información que está resolviendo y que impacta e interesa a la sociedad en general, situación que no aconteció.

10. Consideración final

Dado el contexto actual del Estado de Baja California, argumentan que debe prevalecer el derecho de ejercer el cargo por un período de cinco años, tal como lo establece el Decreto 351 que ahora se controvierte.

De ordenarse la expulsión de la norma del sistema jurídico mediante una declaratoria de invalidez, tal medida provocaría mayores perjuicios que su demostrada regularidad constitucional. En efecto, se abonaría a una mayor falta de certeza, incertidumbre y ausencia de seguridad jurídica, en perjuicio de la ciudadanía de ese estado, pero sobre todo, podría caerse en una situación de irretroactividad ilegal en perjuicio del Gobernador electo, al determinarse una reducción del cargo, y se estaría atentando contra el derecho político-electoral a ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.

Si se encontrara que existe alguna razón en los conceptos de invalidez, la inconstitucionalidad de la norma objeto de estudio no debería tener efectos para el mandato que arranca el primero de noviembre de dos mil diecinueve.

En caso de determinar su inconstitucionalidad, habría de generarse la inaplicabilidad de la norma impugnada para gobiernos ulteriores, y no para el caso del gobierno ya en funciones, puesto que tal determinación sería inconstitucional al afectar derechos adquiridos del titular del Ejecutivo local, por lo que en atención a los principios *pro personae*, *pro societatis* y de irretroactividad de la ley, no podría válidamente determinarse la reducción de un mandato ya iniciado su período de ejercicio, pues de hacerlo, se caería nuevamente en la afectación reiterada en la esfera de derechos del Gobernador votado, persistiendo la violación de la que se dolió durante el período electoral por falta de una resolución de fondo que pusiera fin a la controversia en materia electoral.

Con la reforma combatida no se modifica regla alguna de cualquiera de las etapas del proceso electoral local ordinario en Baja California y, consecuentemente, tampoco se vulnera el principio de certeza, mucho menos el pacto federal, no existe el fraude a la Constitución General que se pretende hacer ver, no se exceden los márgenes de competencia del Congreso como Poder Legislativo local, ni se atenta contra los principios que tutelan el sistema jurídico mexicano, el electoral, ni mucho menos existe una violación a derecho fundamental alguno, como tampoco alguna vulneración al principio de supremacía constitucional.

Concluyen que la modificación tiene como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos que intervienen en el acceso y desempeño del cargo a Gobernador del Estado de Baja California, electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve. Por lo tanto, el presente análisis debe hacerse a la luz de los principios de preservación de los actos válidamente celebrados y de la voluntad expresada por la ciudadanía, en concordancia con todos los principios, reglas y valores que sirven de guía para la solución del caso concreto. Es evidente que resulta idónea la medida legislativa pues protege, tutela y permite convivir los derechos del pueblo de Baja California, así como el derecho político-electoral del Gobernador electo de Baja California, en su vertiente de ocupar y desempeñar el cargo, en un ámbito que resulta de suma relevancia para la consecución de los fines trazados en torno a las políticas públicas y el Plan de Desarrollo.

CUARTO. Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo respecto de las acciones promovidas por el Partido de Baja California y Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Las autoridades hacen valer como causas de improcedencia, la falta de legitimación del Partido de Baja California, por no actualizarse el supuesto previsto en el inciso f), de la fracción II, del artículo 105 constitucional. Lo anterior, porque la norma impugnada no es materialmente constitucional, sino que se trata de una reforma a la Constitución local que establecía arbitrariamente un plazo de dos años para el Gobernador cuyo período de gestión empezó el uno de noviembre de dos mil diecinueve.

Alegan que con la toma de posesión del cargo de Gobernador del Estado de Baja California al amparo de esa norma transitoria, que se encuentra vigente, se provocó la consumación de modo irreparable de sus efectos. Por tanto, se actualiza la cesación de los efectos de la norma general combatida.

También formulan diversas alegaciones, en relación con los conceptos de invalidez, los cuales se sintetizan a continuación:

Abordan los motivos de invalidez formulados por el Partido de Baja California en relación con las violaciones al procedimiento que se imputan al Decreto 351, a las que se les atribuye un potencial invalidante por trastocar los valores democráticos consagrados en la Constitución Federal.

Sustancialmente, se reitera la argumentación de fondo que ya fue sintetizada en un apartado anterior, y se agrega que en contra de lo expuesto por el Partido de Baja California, en el caso no era exigible otra motivación reforzada, en los términos de la jurisprudencia P./J. 120/2009. Principalmente porque la sustancia de la reforma no introdujo la modificación del estatus de prerrogativas fundamentales en general, sino la consecución del mandato constitucional para la concurrencia de procesos electorales a nivel nacional, cuya ejecución se delimita a partir del reconocimiento y respeto a la libertad de configuración con que cuenta el legislador local. Desde el punto de vista constitucional, el análisis respectivo exige mirar hacia la existencia de bases objetivas y razonables en el escenario del quehacer legislativo; aspectos que quedaron satisfechos.

La propia Suprema Corte de Justicia ha determinado que en el examen de la motivación legislativa, en atención al principio de libertad de configuración, el juzgador debe cuidar no sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si cierto tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias.

Argumentan que el Decreto impugnado superaría el test de proporcionalidad los elementos que justifican ese estudio.

Con su emisión se persigue un fin constitucionalmente válido, derivado de que el artículo 116, fracción IV, inciso n) de la Constitución Federal prevé el mandato a las legislaturas locales de adecuar la norma estatal a efecto de que al menos una de las elecciones sea concurrente con el proceso electoral federal.

Como se advierte en la exposición de motivos, la finalidad que buscó el legislador federal al establecer tal disposición es, por una parte, disminuir la saturación y consiguientemente abatir el posible abstencionismo de la ciudadanía, generar un ahorro en el costo de las elecciones y dar una mayor eficacia al plazo previsto en la Constitución Federal.

De las constancias obrantes en el Congreso y por ser información pública, se advierte que la Comisión de la Reforma del Estado del Congreso local, entre los meses de enero a junio de dos mil catorce, recibió diversas iniciativas para reformar y adicional la Constitución del estado, a fin de fijar, entre otros, las fechas en el tema de las elecciones concurrentes, como se advierte del Dictamen Uno.

De dicho dictamen se desprende que el PRI y el Partido Verde Ecologista de México presentaron una iniciativa en la que señalan que por única ocasión la Gubernatura que sea electa el primer domingo del mes de junio de dos mil diecinueve, iniciará el ejercicio de sus funciones el día primero de noviembre de ese año y durará en su cargo hasta el treinta y uno de julio de dos mil veinticuatro (cinco años).

El Partido Acción Nacional propuso que la Gubernatura del Estado, que sea electa en el proceso electoral de dos mil diecinueve, por única ocasión, tendrá un periodo de dos años que daría inicio el primero de noviembre de dos mil diecinueve y concluiría el treinta y uno de octubre del dos mil veintiuno.

De ambas propuestas, el legislador adoptó la presentada por el PAN bajo el argumento de que el empate de elecciones es un reclamo social, puesto que en los últimos años el tema de las elecciones concurrentes federal y local ha sido objeto de debate, del que se observan como argumentos a favor de ella aspectos económicos, así como lo que refiere que al coordinarse ambos institutos electorales se eleva la eficacia de la organización y operación de los comicios.

Se argumentó también que, al coincidir las fechas de elecciones, los partidos políticos pueden disponer de mayor tiempo para la negociación y diálogo entre ellos; y, se sostuvo, que se dedica menos tiempo a los procesos electorales evitando la politización de las diversas actividades de gobierno, aunado a que se evita la constante presencia de propaganda electoral, concentrándola toda en un año.

De tales razonamientos, se hace patente que la legislatura en el afán de hacerse cargo de los reclamos y necesidades sociales, estimó que la concurrencia de las elecciones para renovar el Congreso del Estado, Ayuntamientos y Gubernatura con las elecciones federales, podía consumarse hasta el proceso federal a desarrollarse en 2021, en que se elijan diputaciones al Congreso de la Unión.

Tomando en cuenta que dos años son insuficientes para desarrollar un plan de gobierno estatal, se intentó dar una mayor eficacia a la norma constitucional, que establece como plazo de duración de los gobernadores, seis años, no es óbice que no se haya señalado de manera expresa esta finalidad, pues se advierte claramente de la norma y del procedimiento legislativo y así lo ha considerado la Segunda Sala en la tesis 2a. XXVII/2009.

En otro aspecto, se sostiene que el plazo establecido en la reforma es constitucionalmente idóneo, pues hay una conexión racional entre la limitante o restricción de ejercicio del cargo por menos de los seis años establecido en el artículo 44 constitucional, a efecto de lograr la concurrencia de las elecciones locales con la relativa a las diputaciones federales (fin) con el plazo de gestión de la Gubernatura electa en la jornada del dos mil diecinueve (medio usado).

De igual manera se afirma que se satisface la necesidad constitucional. No existe otra alternativa hipotética que sea menos dañina para el derecho en cuestión y al mismo tiempo, fomente el fin de la ley y el mayor respeto al plazo constitucional.

En ese sentido, el legislador local tenía tres opciones para cumplir con el mandato constitucional. Establecer que el período inicie en dos mil diecinueve y concluya en dos mil veintiuno; que concluyera en el dos mil veinticuatro, o bien dejar intocado el período de gobernador, toda vez que ya se cumplía con la regularidad constitucional, al tener no sólo una sino dos elecciones locales concurrentes con las elecciones federales intermedias.

Al disponer en el artículo 44 de la Constitución local que la Gubernatura sería electa cada seis años, el legislador local podía determinar que dicha elección fuese concurrente hasta el dos mil veinticuatro o, en su caso, respetar el período constitucional de seis años.

Máxime que los procesos electorales para elegir diputaciones y municipales son concurrentes en el año dos mil veintiuno con el proceso electoral federal intermedio en el que se renovará la Cámara baja del Congreso de la Unión.

Por lo que hace al subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto, también se supera la objeción formulada, toda vez que la norma se encuentra dentro de los plazos previstos por la Constitución Federal como máximo de duración del encargo de Gobernador, y mediante la medida legislativa se maximiza el respeto al texto fundamental también en relación con el empate de las elecciones, es claro que con la concurrencia de estas elecciones se da cumplimiento al mandato previsto en el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.

Se contienen sustancialmente las mismas consideraciones sintetizadas en el primer informe, bajo los siguientes rubros: Federalismo, soberanía y libertad de configuración; Derecho al voto; Certeza electoral; Oportunidad para realizar reformas electorales; principio de no retroactividad; y consideración final.

Bajo el título de “Cosa juzgada”, se aborda el concepto de invalidez en el que el Partido de Baja California hace valer que el plazo de dos años para el cargo de Gobernador originalmente establecido en el Decreto 112, fue consentido por el actual titular del Poder Ejecutivo al momento de recibir la constancia respectiva y posteriormente desistirse de su impugnación.

El punto se contesta argumentando que no es trascendente para los efectos de esta instancia lo que sostiene el Partido, pues lo cierto es que los procedimientos llevados a cabo ante instancias electorales y sus respectivas resoluciones no tienen relación directa con lo que en esta vía se resuelve. El hecho de que a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral se haya conocido de actos de aplicación del anterior artículo octavo transitorio (Decreto 112), y como consecuencia del período resultante de ejercicio de gobierno de Baja California, no trae aparejada en el caso concreto su consentimiento y, por ende, su inalterabilidad, porque lo que se analiza en el presente es la validez constitucional de un acto del Poder Legislativo, traducido en el proceso de reforma a un artículo transitorio que vulneraba la constitucionalidad por no ser una medida proporcional.

En el informe del representante del Poder Ejecutivo se incluyen los argumentos ya sintetizados relativos a los temas de Ley Privativa, Equidad en la contienda y deber de neutralidad y publicidad.

QUINTO. Opiniones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En sus opiniones, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expuso los siguientes argumentos.

1. SUP-OP-5/2019. Fue presentada el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve. En ella se expresa que no son materia de la opinión los motivos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo, y a los principios de retroactividad, división de poderes, prohibición de leyes privativas y conclusión de los efectos del artículo Octavo transitorio impugnado, por no ser de naturaleza electoral.

En cambio, se concluye que el Decreto 351 impugnado transgrede la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal; los principios de certeza, periodicidad de las elecciones, libertad y autenticidad del sufragio y no reelección, así como los derechos de votar y ser votados, previstos en los artículos 35, fracciones I y II, 41, párrafos primero y segundo, y 116, párrafos primero y segundo de la Constitución Política, por las razones que se sintetizan a continuación.

Oportunidad de la modificación de la Constitución Local (violación al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General) y transgresión del principio de certeza, así como al principio de periodicidad de las elecciones

El Decreto combatido se publicó el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, mientras que el proceso electoral en el Estado de Baja California inició el nueve de septiembre de dos mil dieciocho y concluyó el siete de octubre de dos mil diecinueve. La reforma entró en vigor una vez concluido el proceso electoral, por lo que no se cumple con la temporalidad mínima de noventa días previos al inicio de la etapa de preparación de las elecciones.

Al respecto, el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal garantiza el principio de certeza al prever la obligación de promulgar y publicar las reformas electorales con noventa días de anticipación, y la prohibición de que durante el proceso electoral se realicen modificaciones sustanciales.

El presente caso tiene un carácter sui géneris, ya que la modificación al artículo octavo transitorio de la Constitución local, fue promulgada y publicada una vez concluido el proceso electoral local. Sin embargo, tiene efectos sobre el proceso electoral ya concluido, porque modifica una norma que estuvo vigente desde el inicio de ese proceso.

El principio constitucional de certeza, tutelado en el artículo 116 y en el numeral 105, fracción II, de la Constitución Federal, se ve afectado puesto que no podrán modificarse las normas para incidir en un proceso electoral que ya concluyó.

Se considera que esa modificación es sustancial, ya que el período 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.

La reforma impugnada altera el período de ejercicio del cargo del Gobernador Electo, esto es, no tiene una proyección hacia el futuro, sino a una situación jurídica que quedó configurada de manera previa al inicio del proceso electoral, y la cual no podría ser alterada durante ese proceso, y mucho menos una vez concluido éste.

La prohibición constitucional tiene sentido, en la medida en que busca garantizar los principios de certeza y equidad del proceso electoral.

En las acciones de inconstitucionalidad 3/2002 y 13/2015, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el hecho de que se varíe excepcionalmente y por una sola ocasión, el período de duración del ejercicio de los cargos de Gobernador, miembros de las legislaturas y ayuntamientos, no es inconstitucional en sí mismo, ya que tal desajuste temporal es precisamente de excepción, con la finalidad expresa en la misma norma de tránsito de igualar los períodos de elección o los procesos electorales con los de las elecciones federales.

No obstante, en aquellos casos en los cuales una entidad federativa decida extender o acortar los mandatos de los gobernadores, deben hacerlo como una previsión a futuro, a fin de que el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del período que va a desempeñar el funcionario que elija de modo que se respete su voluntad. Esa situación jurídica debe quedar establecida previamente al inicio del proceso electoral.

Esto es trascendente para los partidos y candidatos, ya que dependiendo de la forma en que estén reguladas las etapas del proceso electoral, éstos podrán diseñar y ajustar sus estrategias, diseñar propuestas, fijar sus plataformas electorales, entre otras cuestiones.

Una de las características de todo sistema democrático es que las personas que resultarán electas durarán en el cargo el período que señale la ley al momento del inicio del proceso electoral, y durante éste y en el ejercicio del cargo no puede ser alterado o modificado.

Violación a los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, no reelección y derecho a votar y ser votado

La reforma impugnada vulnera los principios de la República democrática, representativa, relativa a la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el sufragio libre, secreto y directo, así como el derecho a votar y ser votado, previstos en los artículos 39 y 31 de la Constitución Federal.

Al respecto desarrolla el marco constitutivo de la soberanía nacional y democracia representativa. La república representativa significa que la colectividad transmite a los representantes, que pueden serlo por distintos títulos, la capacidad de decidir. La Constitución plantea la forma en que habrá de representarse la voluntad del pueblo mexicano al decir que la República será democrática.

La representación democrática tiene su origen en la voluntad popular. La palabra democrática quiere decir que el pueblo debe manifestar su voluntad mediante el voto, para que sus representantes obtengan legitimidad y tengan la capacidad para resolver por todos.

Esto es, la Constitución se sustenta en el principio democrático, entendido a partir del concepto de soberanía como voluntad general residente en el pueblo y fuente central de regulación jurídica.

La extensión del concepto de soberanía se manifiesta, entre otras, a través de dos capacidades decisorias: 1) darse sus propias leyes, y 2) elegir a sus gobernantes.

La elección de los gobernantes por parte de los pueblo de los Estados federados está limitada a los principio 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.

El principio de elecciones libres, auténticas y periódicas se introdujo en la Constitución (artículo 41), para garantizar la renovación periódica de los gobernantes y su alternancia en el poder, con el fin de salvaguardar la vigencia efectiva de un gobierno democrático y evitar actuaciones de extensión del mandato de un poder representativo realizada unilateralmente, lo cual fue precisamente lo que dio lugar a la Constitución de 1917.

La garantía fundamental del sistema democrático representativo es que el pueblo delega a los gobernantes sólo una parte del poder. Esa parte del poder está definida en la Constitución. No se entrega más poder que ese. Ese principio tiene límites temporales y personales. Los límites temporales fijan un lapso durante el cual se va a ejercer el poder. Este límite deja a los representados la posibilidad de cambiar al gobernante, en el caso, de que consideren que su actuación no se desarrolla conforme a sus intereses o a su preferencia en un lapso relativamente breve.

La posibilidad de cambiar de gobernante debe ser real y no solamente aparente. Esto quiere decir que el sistema constitucional debe permitir que ese cambio se produzca, impidiendo mecanismos que puedan perpetuarlo.

En el sistema democrático, las personas deben ser sustituidas periódicamente en el ejercicio de las funciones públicas y que nadie pueda considerarse indispensable en el ejercicio del poder del Estado.

Si bien ningún precepto de la Constitución Federal prohíbe la prórroga del mandato de la Gobernatura para un cierto período, lo cierto es que la necesidad de su previsión en las Constituciones estatales y la prudencia de su magnitud derivan de los principios democráticos (acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas).

La Constitución Federal garantiza el derecho al voto (artículo 35 constitucional), el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo (artículo 39 constitucional), que México es una República representativa, democrática y federal (artículo 40), que garantiza los principios de renovación de los poderes del Estado y de elecciones libres, auténticas y periódicas (artículo 41), lo cual conlleva a determinar que no es válido que se prorrogue el mandato a cinco años que fue otorgado al Gobernador por la voluntad de los electores para un tiempo determinado de dos años, pues el texto transitorio impugnado de la Constitución local necesariamente debe ceñirse a las disposiciones y principios de la Norma Fundamental.

Asimismo, el Tribunal Electoral argumenta que existe violación al principio de no reelección, prevista en el artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal.

Refieren que tanto la Sala Superior como la Suprema Corte de Justicia han sostenido que el principio de no reelección implica una prohibición fundamental: la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente, sea mediante la organización de nuevas elecciones, sea mediante una ampliación con esos efectos.

Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumulados, se consideró que la ampliación del período impugnada en ese procedimiento no implicó, en sentido estricto, una reelección, porque la legislatura no convocó a la comunidad a pronunciarse mediante el voto público sobre su extensión en el poder.

No obstante, esa ampliación de mandato se configuró y se debe entender como la violación al principio de no reelección, porque ese principio implica una prohibición fundamental: la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente, sea mediante la organización de nuevas elecciones, o de un incremento con esos efectos.

Los Magistrados argumentan también que la ampliación del mandato del Gobernador impide el sufragio universal, libre, secreto y directo, porque tal ampliación equivale a que el Poder Legislativo local se coloque unilateralmente como único participante activo y pasivo, como si se tratara de una elección a modo, especial y unilateral para un nuevo período, excluyendo prácticamente a esos efectos a toda la comunidad del territorio de Baja California, privando de manera implícita a la ciudadanía de la libertad para elegir a sus representantes. En ese sentido, se viola el principio democrático de sufragio universal, libre, secreto y directo.

Agregan que también existe violación al derecho de votar y ser votado, en virtud de que se impide a los individuos, tener acceso en la contienda por el poder de representación, tanto desde una perspectiva activa (votar), como pasiva (ser votado).

Si los órganos públicos se encuentran en posibilidad de determinar la duración de la representación de manera unilateral con posterioridad al haber sido electos, se vulnera la autonomía y libertad política de la ciudadanía (votar y ser votado) y que queda decididamente afectada, porque ésta queda excluida e imposibilitada para elegir la conformación del órgano representativo, máxime que las decisiones que éste emita incidirán directamente en la esfera jurídica de aquélla.

El ejercicio de los derechos fundamentales de participación política de manera igualitaria en la elección de los órganos representativos, queda afectada desde el momento en que el propio órgano del Estado se entiende con la posibilidad de decidir sobre la ampliación del mandato de representantes de elección popular que fueron votados para una determinada temporalidad, previamente establecida.⁴²

Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación presentó dos opiniones más, en las que reitera los argumentos formulados en la opinión SUP-OP-5/2019, previamente sintetizada. Dichas opiniones son las siguientes:

2. **SUP-OP-8/2019.** Fue presentada el seis de noviembre de dos mil diecinueve. En ella se expresa que no son materia de la opinión los motivos de invalidez relacionados con la debida fundamentación y motivación de la exposición de motivos y del Decreto controvertido, además de las violaciones al procedimiento legislativo, y al principio constitucional de retroactividad, por no ser de naturaleza electoral. En cambio, al igual que en la opinión SUP-OP-5/2019, se concluye que el Decreto 351 impugnado se aparta de la regularidad constitucional, por las razones que ya fueron sintetizadas; y,⁴³
3. **SUP-OP-9/2019.** Se presentó el catorce de noviembre de dos mil diecinueve. En esta opinión se reitera que los planteamientos relativos a la transgresión del principio de retroactividad no es de naturaleza electoral. Se sostiene que el Decreto impugnado transgrede la prohibición prevista en el artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo, así como los principios de certeza, periodicidad de las elecciones, libertad y autenticidad del sufragio, además de los derechos de votar y ser votados, por las consideraciones que fueron sintetizadas en las opiniones precedentes.⁴⁴

SEXTO. Amicus curiae. Fueron recibidos en esta Suprema Corte diversos escritos signados por el Senador de la República Germán Martínez Cázares; Enrique Acosta Fregoso, Ignacio Anaya Barriguete, Jaime Cleofas Martínez y José Óscar Vega Marín, quienes fungieron como candidatos a la Gubernatura del Estado de Baja California en el proceso electoral 2018-2019; Carlos Salazar Lomelín, José Manuel López Campos, Francisco Cervantes Díaz, Gustavo Adolfo de Hoyos Walther, Manuel Escobedo Conover, Bosco de la Vega Valladolid, Antonio del Valle Perochena, Luis Niño de Rivera Lajous, Valentín Diez Morodo, José Méndez Fabre, Vicente Yáñez Solloa, Enoch Castellanos Férez y Nathan Poplaswsky Berry; María Elena Morera Mitre y otros; Claudio Xavier González Guajardo, por su propio derecho y como apoderado de la Asociación *Despacho de Investigación y Litigio Estratégico A.C.*; José Mario de la Garza Marroquín y María Amparo Casar Pérez, y de *México Justo A.C.*

Todos ellos pese a no tener reconocida personería alguna para intervenir en el procedimiento, realizaron manifestaciones a modo de *amicus curiae* a favor de la declaratoria de invalidez del decreto impugnado.

SÉPTIMO. Alegatos. Mediante escritos presentados el trece de enero de dos mil veinte, los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y de Baja California, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formularon sus respectivos alegatos; asimismo los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, lo hicieron mediante escritos depositados en la oficina postal de esa entidad, en esa misma fecha.

OCTAVO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, el doce de marzo del año que transcurre fue cerrada la instrucción del procedimiento y puesto el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver estas acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos f) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debido a que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y el Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

⁴² Páginas 1186 a 1204 del tomo II.

⁴³ Páginas 2737 a 2756 del tomo III.

⁴⁴ Páginas 3278 a 3291 del Tomo IV.

SEGUNDO. Oportunidad. En el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁵ se dispuso que el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la disposición impugnada, bajo la regla de que en materia electoral todos los días son hábiles.

El Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, fue publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el viernes dieciocho de octubre y terminó el sábado dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve.

El dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, se presentaron los escritos del Partido Acción Nacional (foja 43 vuelta del tomo I), del Partido de la Revolución Democrática (foja 461 vuelta ídem), del Partido Movimiento Ciudadano (foja 224 vuelta ídem), y del Partido Revolucionario Institucional (foja 554 vuelta ídem). El veintiocho de esos mismos mes y año, fue presentada la demanda del Partido de Baja California (foja 1115 vuelta del tomo II) y la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se presentó el treinta del mes y año citados (foja 1388 vuelta ídem); en consecuencia, fueron presentados en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el citado artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia.

TERCERO. Legitimación.

A. Partidos Políticos

En los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁶ y 62, párrafo último, de su ley reglamentaria⁴⁷ se establecieron como requisitos para que los partidos políticos promuevan acciones de inconstitucionalidad que cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente, el escrito lo presenten por conducto de su dirigencia nacional o local, según sea el caso, y que quien suscriba en su representación tenga facultades para ello.

En el caso se cumplen los requisitos referidos, de acuerdo con lo siguiente:

El Partido de Baja California es un partido político local con registro ante el Instituto Electoral de Baja California según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto⁴⁸; asimismo, de las constancias que obran en autos se advierte que Mario Conrad Favela Díaz –quien suscribió el escrito de demanda– está registrado ante el referido Instituto como Presidente del Comité Ejecutivo Estatal de dicho partido político,⁴⁹ y cuenta con atribuciones para representarlo.⁵⁰

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de Baja California fue presentada por parte legitimada para ello.

Ahora, de las constancias de autos se advierte que los demandantes restantes son partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral y que las personas que acudieron en su nombre cuentan con las atribuciones necesarias.

Por lo que hace al Partido Acción Nacional el escrito fue firmado por Marko Antonio Cortés Mendoza en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicha asociación.⁵¹

⁴⁵ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

⁴⁶ La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;

⁴⁷ Artículo 62. [...]

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideraran parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

⁴⁸ Página 1117 del expediente.

⁴⁹ Página 1116 del expediente.

⁵⁰ Artículos 41 y 44, fracciones VII y IX, de los Estatutos del Partido de Baja California. Página 1163 vuelta del tomo II.

⁵¹ Página 43 del tomo I.

En representación del partido político Movimiento Ciudadano el escrito fue firmado por Clemente Castañeda Hoeflich, Coordinador de la Comisión Operativa Nacional; Vania Roxana Ávila García, Verónica Delgadillo García, Perla Yadira Escalante, Rodrigo Herminio Samperio Chaparro, Royfid Torres González y Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, todos ellos en su calidad de integrantes de la Comisión Operativa Nacional; y Jorge Álvarez Máynez, en su carácter de Secretario General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional.⁵² Cabe precisar que si bien no obran las firmas de los nueve integrantes de dicha Comisión (no firmaron Ana Rodríguez Chávez y Maribel Ramírez Topete), sí está suscrito por la mayoría de ellos, y esa mayoría está facultada para ejercer las atribuciones de ese órgano en términos del artículo 20 punto 1 de los Estatutos de Movimiento Ciudadano.⁵³

Por cuenta del Partido de la Revolución Democrática el escrito fue firmado por Aida Estephany Santiago Fernández, Adriana Díaz Contreras, Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Belaunzarán, en su carácter de integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria.⁵⁴

Respecto del Partido Revolucionario Institucional el escrito fue firmado por Rafael Alejandro Moreno Cárdenas en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del citado partido.⁵⁵

Al respecto, se advierte que dichas personas cuentan con las atribuciones con las que se ostentan⁵⁶ y que las organizaciones en nombre de las cuales promovieron acción de inconstitucionalidad se encuentran registradas como Partidos Políticos Nacionales⁵⁷. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que tales acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte con legitimación para ello.

Finalmente, los partidos políticos promovieron la acción de inconstitucionalidad contra el Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce, el que, como se demostrará en el considerando siguiente, contiene una disposición normativa de naturaleza electoral que pueden impugnar los institutos políticos por este medio de control.

B. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Suscribe el escrito respectivo, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al momento en que promovió la acción, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.⁵⁸

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover la inconstitucionalidad de leyes federales o estatales que sean contrarias a los derechos humanos.

Por otro lado, la representación y las facultades del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran consagradas en el artículo 15 fracciones I y XI de la Ley que regula el mencionado órgano.⁵⁹

⁵² Página 224 ídem.

⁵³ Página 763 del tomo II.

⁵⁴ Página 461 del tomo I.

⁵⁵ Página 554 del tomo I.

⁵⁶ Las atribuciones del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional se encuentran en los artículos 53, inciso a) y 57, inciso a) de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria (páginas 696-698 del tomo II).

Las facultades de los integrantes de la Comisión Operativa Nacional se encuentran previstas en el artículo 20 puntos 1 y 2. incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano (Páginas 763-765 ídem).

Las atribuciones de los integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria del Partido de la Revolución Democrática, se encuentran en el artículo Tercero transitorio, punto 4, inciso c), del Estatuto del Partido Político de la Revolución Democrática aprobado en el XV Congreso Nacional Extraordinario celebrado los días 17 y 18 de noviembre de 2018 (Páginas 878-879 ídem).

Las atribuciones del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional se encuentran en el artículo 89, fracción XVI, del Estatutos de ese partido político aprobados el 12 de agosto de 2017 en sesión plenaria de la XXII Asamblea Nacional Ordinaria (páginas 924 a 925 ídem).

⁵⁷ Registros ante el Instituto Nacional Electoral de los partidos políticos y de los funcionarios que actúan en su nombre.

Partido Acción Nacional (páginas 668 y 669 ídem).

Movimiento Ciudadano (Páginas 670 y 671 ídem).

Partido de la Revolución Democrática (Páginas 672 y 673 ídem).

Partido Revolucionario Institucional (Páginas 674 y 675 ídem).

⁵⁸ Página 1392 ídem.

⁵⁹ Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional

(...)

En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra de una disposición transitoria de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, por considerarla contraria a diversos derechos humanos, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo, sin que se vea limitada esa facultad por tratarse en el caso de una norma que incide primordialmente en derechos político-electorales, los cuales también son reconocidos como derechos humanos.

CUARTO. Causas de improcedencia. Los poderes Ejecutivo y Legislativo plantean como causas de improcedencia, la falta de legitimación de los demandantes y que la norma general impugnada ya constituye un acto consumado de modo irreparable.

Las causas de improcedencia planteadas resultan infundadas, por las razones que se exponen a continuación.

1. Falta de legitimación de los partidos políticos

En relación con todos los partidos políticos demandantes, las autoridades hacen valer que no se actualiza el supuesto previsto en el inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional, en virtud de que no se trata de una ley electoral, sino de una reforma a la Constitución local, que prevé el período de gestión del Gobernador del Estado, lo cual corresponde a la materia constitucional, mas no electoral.

Ambas autoridades agregan que la norma impugnada no incide en el proceso electoral, y que la argumentación de los demandantes se dirige a combatir el Decreto como si sólo se tratara de una reforma al periodo referido, mas no como una disposición de carácter general.

Como se afirma en los informes, es cierto que en términos del artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, los partidos políticos tienen acotada su legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad respecto a leyes en materia electoral. Sin embargo en el presente caso, dicho requisito se encuentra cumplido.

Este Tribunal Pleno ha sostenido, de manera reiterada, que para determinar si una norma es electoral, no es necesario atender a un criterio nominal ni a su "ubicación" o pertenencia a un "código electoral", sino que dicha categorización dependerá en parte de su contenido material. Esto es, la calificación de que una norma sea "electoral" para efectos de que los partidos políticos se encuentren legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad depende de las cuestiones o supuestos que la propia norma regula.

Para ese efecto, se ha considerado como parte de la materia electoral no sólo a las normas que establecen directa o indirectamente el régimen de los procesos electorales, sino también a las que "*deban influir en ellos de una manera o de otra*"⁶⁰ o regulen aspectos vinculados con derechos políticos-electorales⁶¹.

Cabe precisar que la referida división de la materia electoral se hace con la única finalidad de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando se ejerce por los partidos políticos.

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

⁶⁰ Jurisprudencia P./J. 25/99, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistritación, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras", [Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Abril de 1999, p. 255. Registro digital: 194155].

⁶¹ Este criterio fue sostenido por este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 8/2011 (sesión de catorce de junio de dos mil once, por unanimidad de votos), y ha sido reiterado por las Salas de este Alto Tribunal. A manera de ejemplo, por la Segunda Sala al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2015 en la sesión correspondiente al primero de julio de dos mil quince, por unanimidad de votos. Asimismo, fue citado en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas, resuelta en sesión de quince de noviembre de dos mil dieciocho, y se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz con precisiones, Pardo Rebollo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en cuanto a la causa de improcedencia sexta, consistente en sobreseer de oficio en la acción de inconstitucionalidad 10/2018, promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.

En esa medida, el Tribunal Pleno ha determinado que, si bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, segundo párrafo, inciso f), de la Constitución Federal, los partidos políticos con registro ante el entonces Instituto Federal Electoral –ahora Instituto Nacional Electoral, en términos de la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce, entre otros, al propio precepto 105, fracción II– podrán ejercer las acciones de inconstitucionalidad en contra de cualquier ley electoral, sea federal o local, lo cierto es que, deberá analizarse caso por caso el contenido de las normas impugnadas a efecto de determinar si es o no de naturaleza electoral, aun cuando se contenga en una ley que no tenga un contenido eminentemente electoral.

En el presente asunto se impugna el artículo Octavo Transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California, en su texto vigente con motivo del Decreto 351, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, en el cual se prevé la duración del cargo de Gobernador de ese estado, el cual inició el uno de noviembre del citado año.

Al respecto, este Tribunal considera que los partidos políticos accionantes sí tienen legitimación para plantear la inconstitucionalidad de la norma que impugna, dado que ésta sí es de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que la norma se refiere a la duración del cargo de Gobernador electo en dos mil diecinueve y, como consecuencia, también define cuándo se llevará a cabo el proceso electoral para al siguiente Titular de la gubernatura en dos mil veinticuatro.

Al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 13/2015, este Tribunal Pleno admitió la legitimación de un partido político para impugnar una norma con igual contenido a la que se combate en este asunto; en aquella ocasión se trataba de un precepto transitorio de la Constitución Política del Estado de Veracruz, en el que se previó la duración de dos años para el cargo de Gobernador.⁶²

Por tanto, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el mencionado inciso f) de la fracción II del precepto 105 y el diverso numeral 62, párrafo tercero, de la propia Ley Reglamentaria.

Por otro lado, los demás argumentos que bajo el rubro de legitimación se dirigen a controvertir los conceptos de invalidez que atañen al fondo de la cuestión constitucional planteada, deben desestimarse con apoyo en la jurisprudencia P./J. 36/2004, cuyo contenido es el siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez. [Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Junio de 2004 página 865. Registro digital: 181395].

2. Falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En ese mismo sentido, también debe desestimarse la razón por la que las autoridades locales demandadas consideran que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para promover la acción de inconstitucional.

Lo anterior, pues el planteamiento de improcedencia no radica en que no exista una impugnación dirigida a evidenciar una vulneración a los derechos humanos, entendiendo entre ellos a los derechos político-electorales, sino a la cuestión de fondo relativa a que en la especie no se vulnera derecho humano alguno.

Resulta claro que la determinación de si efectivamente existe o no una vulneración a derechos humanos, en los términos planteados en la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, atañe al estudio de fondo, y no a un pronunciamiento sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

3. Cesación de efectos y/o acto consumado

En una primera parte, las autoridades realizan algunas precisiones dirigidas a evidenciar que en el caso no existe consentimiento o acto consumado en la aplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112, en su contenido anterior a la reforma impugnada.

Asimismo, refieren que la toma de posesión del cargo, llevada a cabo el uno de noviembre de dos mil diecinueve, provocó la consumación de modo irreparable de sus efectos. Con ese acto se cumplió con el objeto transitorio de dicha norma, y abrió el ejercicio del encargo de uno de los poderes públicos del Estado de Baja California.

⁶² Resuelta en sesión de once de junio de dos mil quince, aprobada por unanimidad de once votos, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación.

También se hace valer que una eventual invalidez de la norma impugnada tendría efectos retroactivos, en perjuicio de derechos adquiridos con motivo de la toma de posesión en aplicación de la norma impugnada.

Esta causa de improcedencia también es infundada.

De acuerdo con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶³, en las acciones de inconstitucionalidad se podrán aplicar las causas de improcedencia previstas en el numeral 19 de ese mismo ordenamiento, con excepción de la establecida en la fracción II de este último precepto, respecto a leyes electorales.

Por otra parte, en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria citada, se prevé como causa de improcedencia que hayan cesado los efectos de la norma general.⁶⁴

De acuerdo con la jurisprudencia P./J. 8/2004,⁶⁵ la referida causa de improcedencia se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria⁶⁶.

Los demandantes impugnan el artículo Octavo Transitorio de la Constitución Política del Estado de Baja California, que prevé un período de la duración del cargo de Gobernador (cinco años), que sólo se aplicará por única ocasión a partir de uno de noviembre de dos mil diecinueve y que concluirá el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro. En la misma disposición impugnada se establece que en el siguiente período que concluirá en dos mil treinta le será aplicable lo establecido en el artículo 44 de la Constitución local (duración de seis años y con fin del encargo el treinta y uno de agosto)⁶⁷.

Es cierto que la norma general impugnada tiene un carácter transitorio y que sólo se aplicará en un período de gobierno que inició el uno de noviembre de dos mil diecinueve, pero ello no es suficiente para sostener que han cesado completamente sus efectos.

La disposición que se combate prevé un período de gobierno, el cual se traduce en una habilitación temporal para el ejercicio de facultades como titular del Poder Ejecutivo local, y ello genera efectos y consecuencias que no cesan de manera definitiva con la toma de posesión, ni mucho menos con el inicio temporal de ese período el uno de noviembre de dos mil diecinueve.

⁶³ Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

⁶⁴ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

⁶⁵ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria". [Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Marzo de 2004, página 958. Registro digital: 182048].

⁶⁶ Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

⁶⁷ (REFORMADO, P.O. 17 DE OCTUBRE DE 2014)

Artículo 44.- El Gobernador será electo cada seis años, mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible y entrará a ejercer sus funciones el día primero del mes de septiembre posterior a la elección.

Los efectos producidos por el artículo no se reducen a un solo acto o hecho instantáneo, sino más bien tienen un carácter de tracto sucesivo que se han actualizado y se seguirán actualizando, durante el período de cinco años previstos en la norma. Aunado a ello, esa misma norma transitoria fija el inicio del período de la Gubernatura que sucederá a la actual, y a la cual resultará aplicable también el artículo 44 de la Constitución local.

En tales condiciones, resulta inexacto que la norma haya cesado en sus efectos, y que ello genere como consecuencia el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucional.

En el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se contiene expresamente la causa de improcedencia consistente en que se hayan consumado de manera irreparable los efectos de la norma general. Como ya se expuso, se establece el supuesto de cesación de efectos de la norma, el cual debe ser analizado en términos de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, lo cual, se insiste, no ocurre en el presente caso.

Fuera de esos términos, no se advierte algún otro motivo de improcedencia en el que no habiendo cesado los efectos de la norma, derive una eventual irreparabilidad de los vicios de constitucionalidad, tomando en cuenta sus actos concretos de aplicación. Tales consideraciones, además, serían incompatibles con el análisis abstracto propio de las acciones de inconstitucionalidad.

En todo caso, las dificultades que puedan existir en la aplicación de una eventual declaración de invalidez que altere o modifique la situación generada por la norma transitoria impugnada, será materia de análisis al precisar los efectos que deba otorgarse a la sentencia, conforme a las facultades que el artículo 45 de la ley reglamentaria otorga a este Tribunal Pleno, pero ello no puede generar un impedimento procesal insalvable para analizar la constitucionalidad de la norma general impugnada.

QUINTO. Fijación de la litis. La presente acción de inconstitucionalidad tiene como materia, de manera exclusiva, la regularidad constitucional o convencional del Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

En consecuencia, no tiene por objeto el análisis de constitucionalidad del Decreto 112 de fecha once de septiembre de dos mil catorce, publicado oficialmente el diecisiete de octubre de esa misma anualidad, ni tampoco de los actos realizados dentro del proceso electoral del que derivó la elección del Gobernador que inició sus funciones el uno de noviembre de dos mil diecinueve, ni mucho menos la regularidad de los actos ejercidos por el titular del Poder Ejecutivo local desde esa fecha.

SEXTO. Antecedentes. Para una mejor comprensión del asunto, a continuación se relatan los antecedentes que se desprenden de las constancias de autos.

1. El diez de febrero dos mil catorce fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político electoral, mediante el cual fue modificado el inciso n) de la fracción IV del artículo 116, para establecer que las entidades federativas deben garantizar que se verifique al menos una elección local en la misma fecha que alguna de las elecciones federales.

En el artículo cuarto transitorio de ese decreto fue establecido que la disposición normativa referida entraría en vigor en la misma fecha en que lo hicieran las leyes generales sobre partidos políticos y para regular los procesos electorales.

2. El veintitrés de mayo de dos mil catorce fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales. En los artículos primero transitorios de ambas leyes fue establecido que entrarían en vigor al día siguiente de su publicación.

3. En cumplimiento a la reforma constitucional en materia político electoral de dos mil catorce, el Poder Reformador de la Constitución local reformó la Constitución de esa entidad federativa mediante la expedición del Decreto 112 de la XXI Legislatura de esa entidad federativa de fecha once de septiembre de dos mil catorce, publicado en el Periódico Oficial de Baja California el diecisiete de octubre de ese año.

Con dicha reforma fue modificado el artículo 44 de la Constitución local, cuya entrada en vigor fue diferida a partir del proceso electoral del año dos mil veintisiete, en términos del artículo octavo transitorio y, por ende, previó que para efectos de la concurrencia de la elección de Gobernador con el proceso electoral federal del año dos mil veintiuno, el Gobernador electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve iniciaría funciones el uno de noviembre de ese año y concluiría el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

4. El nueve de septiembre de dos mil dieciocho inició el proceso electoral en el Estado de Baja California para renovar, entre otros cargos, el de Gobernador Constitucional.⁶⁸

5. El veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Local Electoral de Baja California aprobó el Dictamen Cinco de la Comisión de Reglamentos y Asuntos Jurídicos, relativo a la Convocatoria pública para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado de Baja California durante el proceso electoral 2018-2019.

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 siguiente, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

En su Base Sexta, la convocatoria dispuso que los cargos a elegir serían, entre otros, el de Gobernador del Estado para el periodo constitucional del primero de noviembre de dos mil diecinueve al treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.⁶⁹

6. Contra la convocatoria, Blanca Estela Fabela Dávalos y Jorge Alberto Larriou Creel interpusieron los recursos de inconformidad 18/2019 y acumulados⁷⁰, en los que en resolución emitida el veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve, el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California confirmó el Dictamen 5 de la Comisión de Reglamentos y Asuntos Jurídicos y la Convocatoria pública para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado; sin embargo, ordenó al Organismo Público Local Electoral emitir una adenda a la Base Sexta, inciso a), a efecto de especificar que el periodo del cargo de Gobernador se ejercería del primero de noviembre de dos mil diecinueve, al treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro.⁷¹

7. En cumplimiento a la resolución anterior, el veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, el Organismo Público Local Electoral del Estado aprobó el Acuerdo IEEBC-CG-PA13-2019, en el que se emitió la adenda en los términos indicados, la cual se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el ocho de marzo de dos mil diecinueve.⁷²

8. Inconformes con la resolución emitida en los Recursos de Inconformidad 18/2019 y acumulados, los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Morena, de Baja California, de la Revolución Democrática, Encuentro Social y Movimiento Ciudadano, promovieron juicios de revisión constitucional electoral; por su parte, Francisco Javier Jiménez de la Peña, Jaime Cleofas Martínez Veloz, Blanca Estela Fabela Dávalos y Jorge Alberto Larriou Creel promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Los juicios se radicaron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con los números SUP-JRC-5/2019, SUP-JRC-6/2019, SUP-JRC-7/2019, SUP-JRC-8/2019, SUP-JRC-9/2019, SUP-JRC-10/2019, SUP-JRC-11/2019, SUP-JRC-12/2019, SUP-JRC-13/2019, SUP-JDC-44/2019, SUP-JDC-45/2019, SUP-JDC-47/2019 Y SUP-JDC-48/2019 y acumulados, en los que, en resolución dictada el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, se determinó revocar la sentencia controvertida, sobreseer en el Recurso de Inconformidad 18/2019 del índice del Tribunal Local, y revocar todos los actos que se hubieran llevado a cabo en cumplimiento a la sentencia emitida en dicho recurso, destacadamente, el acuerdo IEEBC-CG-PA13/2019, por el que el Instituto Electoral Local emitió la adenda a la Base Sexta de la Convocatoria Pública para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado de Baja California, durante el proceso electoral 2018-2019;⁷³ en este sentido, quedó sin efectos la ampliación del periodo del ejercicio de la gubernatura.

9. El veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, el Presidente de la Comisión Estatal de la Coalición *Juntos Haremos Historia en Baja California*, presentó la solicitud de registro de Jaime Bonilla Valdez al cargo de la gubernatura del Estado en el proceso electoral 2018-2019.⁷⁴

10. En sesión celebrada el treinta de marzo de dos mil diecinueve, el Organismo Público Local Electoral de Baja California emitió el acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019 por el que se aprobó el registro de Jaime Bonilla Valdez, en el que se asentó que conforme al fallo precisado en el punto número ocho anterior, el periodo del cargo de Gobernador abarcaría del primero de noviembre de dos mil diecinueve al treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.⁷⁵

⁶⁸ Páginas 4029 del tomo V.

⁶⁹ Páginas 3965 a 3972 del Tomo V.

⁷⁰ Los recursos de inconformidad son el RI-18/2019 presentado el veintidós de enero de dos mil diecinueve, RI-21/2019 intentado el veintinueve de ese mismo mes y año y RI-24/2019 presentado el seis de febrero de dos mil diecinueve.

⁷¹ Páginas 3843 a 3885 del Tomo V.

⁷² El Acta de la sesión en la que se aprobó el Acuerdo consta en las páginas 3973 a 4007 ídem. Específicamente la publicación de adenda se ubica en la página 4010 del tomo en cita.

⁷³ Páginas 3772 a 3802 del Tomo IV.

⁷⁴ Página 4011 del Tomo V.

⁷⁵ Página 4028 ídem.

11. Jaime Bonilla Valdez interpuso recurso de inconformidad RI-63/2019 contra el acuerdo precisado en el punto anterior, el cual fue resuelto el siete de mayo de dos mil diecinueve por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, en el que determinó inaplicar el artículo octavo transitorio del Decreto 112 y modificar el acuerdo del Organismo Público Local Electoral IEEBC-CG-PA37-2019, así como la convocatoria, para el efecto de que el periodo de la gubernatura que resultara electa en el proceso electoral 2018-2019, fuera por seis años.⁷⁶

12. Inconformes con la resolución anterior, los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de Baja California promovieron los juicios de revisión constitucional electoral 22/2019 y acumulados, en los que en resolución emitida el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la determinación controvertida al considerar que el Tribunal responsable debió calificar inoperantes los agravios que solicitaban la inaplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Legislatura local, porque el planteamiento fue inoportuno, en tanto debió hacerlo valer dentro de los cinco días posteriores a que surtiera efectos la publicación de la Convocatoria en el Periódico Oficial de la entidad, y no respecto del acuerdo de registro de la candidatura, al no ser un acto de aplicación del precepto transitorio que, a su parecer, le causaba perjuicio.

En ese sentido, en la sentencia se precisó la subsistencia del artículo octavo transitorio del Decreto 112 del Congreso del Estado de Baja California, en los términos publicados en el Periódico Oficial de la entidad, el diecisiete de octubre de dos mil catorce.⁷⁷

13. El dos de junio de dos mil diecinueve tuvo lugar la jornada electoral en el Estado de Baja California, en la que se emitió votación para elegir al Gobernador constitucional, Diputados y Presidentes Municipales de la entidad.

14. El once de junio de dos mil diecinueve, el Instituto Estatal Electoral de Baja California emitió el Dictamen del Consejo General Electoral relativo al cómputo estatal de la elección a la Gubernatura del Estado, declaración de validez de la elección y de Gobernador electo, en el que declaró que Jaime Bonilla Valdez, postulado por la Coalición *Juntos Haremos Historia en Baja California*, fue el candidato que obtuvo mayoría de votos en la elección a la Gubernatura del Estado; asimismo, declaró válida la elección celebrada en el proceso electoral local ordinario 2018-2019 y le expidió la constancia de mayoría.⁷⁸

15. El catorce de junio de dos mil diecinueve, Jaime Bonilla Valdez interpuso recurso de revisión contra el Dictamen del Instituto Estatal Electoral de Baja California citado en el numeral anterior, que se radicó con el número RR 146/2019 ante el Tribunal de Justicia Electoral de la entidad.

16. En sesión celebrada el ocho de julio de dos mil diecinueve, la XXII Legislatura del Congreso de Baja California aprobó el Decreto por el que se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de dicha entidad, en el que se estableció que la Gubernatura electa en el proceso electoral 2018-2019 iniciaría funciones el primero de noviembre de dos mil diecinueve para concluir el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro.⁷⁹

17. En sesión de veintitrés de julio de dos mil diecinueve, el Congreso local declaró formalmente la incorporación constitucional de la reforma al artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado de Baja California, aprobado mediante Decreto 112, de once de septiembre de dos mil catorce.⁸⁰

18. El veintidós de agosto de dos mil diecinueve, el Congreso local aprobó el acuerdo por el que se determinó realizar una consulta ciudadana el trece de octubre siguiente, a efecto de conocer la opinión ciudadana en relación con la ampliación del mandato del Gobernador electo, de dos a cinco años.⁸¹

19. El seis de septiembre de dos mil diecinueve, Jaime Bonilla Valdez presentó escrito de desistimiento en el recurso de revisión RR 146/2019, del índice del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, en el que manifestó que el acto combatido quedó sin materia en virtud de la reforma aprobada por el Congreso del Estado de Baja California, el ocho de julio anterior; en ese sentido, el Tribunal de Justicia Electoral de la entidad resolvió desechar el recurso en resolución emitida el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.⁸²

⁷⁶ Páginas 3886 a 3946 ídem.

⁷⁷ Página 3606 a 3638 del Tomo IV.

⁷⁸ Páginas 4029 a 4045 del Tomo V.

⁷⁹ Páginas 2052 a 2098 del Tomo III.

⁸⁰ Página 2894 a 2899 del Tomo IV.

⁸¹ Páginas 370 a 379 del tomo I.

⁸² Páginas 3948 a 3955 del Tomo III.

20. En sentencia dictada el dos de octubre de dos mil diecinueve, en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-37/2019 y SUP-JRC-39/2019 y acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió confirmar las resoluciones del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, 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 Gobernatura, así como la expedición de la constancia de mayoría, controvertidas por el Partido de la Revolución Democrática y el partido político local Transformemos.⁸³

21. Asimismo, en la misma fecha, la Sala Superior resolvió el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-40/2019, promovido por Movimiento Ciudadano, en el sentido de confirmar el acuerdo emitido por el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California en el recurso de revisión RR-146/2019, por el que desechó la demanda promovida por Jaime Bonilla Valdez, ante su desistimiento.⁸⁴

22. El siete de octubre de dos mil diecinueve, el Instituto Estatal Electoral de Baja California celebró su Quincuagésima Cuarta sesión extraordinaria, en la cual el Presidente provisional de ese organismo declaró que a las diecisiete horas con treinta y nueve minutos de ese día concluyó formalmente el proceso local ordinario 2018-2019, en el que se renovaron los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los cinco Ayuntamientos, en atención a que ya habían concluido las etapas establecidas en el artículo 104 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.⁸⁵

23. En resolución emitida el nueve de octubre de dos mil diecinueve, en los juicios electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JE-97/2019, SUP-JE-98/2019, SUP-JDC-1336/2019 y SUP-JDC-1337/2019, acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó el acuerdo emitido por el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, en el expediente MI-165/2019, en el que determinó su incompetencia para conocer y resolver los medios de impugnación contra el acuerdo del Congreso local por el que se aprobó la realización de la consulta ciudadana respecto de la ampliación del mandato del Gobernador, porque la controversia se trataba de naturaleza diversa a la electoral en tanto tales actos no corresponden a las consultas que se organizan conforme con la Constitución y la Ley de Participación Ciudadana de Baja California.⁸⁶

24. El diecisiete de octubre de dos mil diecinueve se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el Decreto 351 emitido por el Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce; señalado en puntos anteriores.⁸⁷

25. Contra el decreto legislativo 351, los Partidos de la Revolución Democrática y de Baja California promovieron juicios electorales SUP-JE-102/2019 y acumulado, que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desechó de plano en ejecutoria emitida el treinta de octubre de dos mil diecinueve, al considerar que los demandantes cuestionaron la constitucionalidad del decreto desde una perspectiva general y abstracta, y sin vincularlo a un acto de aplicación.⁸⁸

26. En la misma fecha, esto es, treinta de octubre de dos mil diecinueve, la Sala Superior también declaró improcedente el juicio electoral SUP-JE-103/2019 promovido por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, en el que solicitó la emisión de una acción declarativa de certeza en virtud de la publicación del decreto 351, por carecer de legitimación activa en la causa, con base en que lo planteado no afectaba su esfera jurídica.⁸⁹

27. El uno de noviembre de dos mil diecinueve, Jaime Bonilla Valdez tomó protesta como Gobernador Constitucional del Estado de Baja California ante el Congreso de esa entidad. Del acta de la sesión correspondiente se advierte que al tomar la protesta, el Presidente del Congreso expresó lo siguiente:

-EL C. PRESIDENTE: en consecuencia y para dar cumplimiento al Mandato Constitucional, solicito a los asistentes ponernos de pie para que el C. Jaime Bonilla Valdez, proceda a tomar Protesta como Gobernador Constitucional ante esta soberanía y ante el pueblo de Baja California, para el período del 01 de noviembre del 2019, al 31 de octubre del 2024. Adelante por la Historia, señor Gobernador.⁹⁰

⁸³ Páginas 3585 a 3604 del Tomo IV.

⁸⁴ Páginas 3640 a 3661 ídem.

⁸⁵ Páginas 4232 a 4257 del Tomo V.

⁸⁶ Páginas 3663 a 3689 del Tomo IV.

⁸⁷ Páginas 2199 a 2202 del Tomo III.

⁸⁸ Páginas 3692 a 3702 del Tomo IV.

⁸⁹ Páginas 3723 a 3749 ídem.

⁹⁰ Página 2873 ídem.

28. El cinco de noviembre de dos mil diecinueve, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desechó de plano el juicio electoral SUP-JE-112/2019, promovido por Movimiento Ciudadano, porque cuestionó la constitucionalidad del decreto 351, sin vincularlo a un acto de aplicación⁹¹.

29. El ocho de noviembre de dos mil diecinueve se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Bando Solemne que a la letra dice:

A LOS HABITANTES DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SE LES HACE SABER, QUE LA HONORABLE XXIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN OS ARTÍCULOS 27, FRACCIÓN VII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, 14 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y DERIVADO DEL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 112, DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DEL AÑO 2014, REFORMADO POR EL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL 17 DE OCTUBRE DE 2019, EXPIDE EL SIGUIENTE:

BANDO SOLEMNE

Para dar a conocer la declaración de Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California para el periodo constitucional comprendido del 1 de noviembre de 2019 al 31 de octubre de 2024 es:

JAIME BONILLA VALDEZ.

Dado en el Salón de Sesiones Lic. Benito Juárez García de este H. Poder Legislativo, en la ciudad de Mexicali, Baja California, al primer día del mes de noviembre de 2019.⁹²

SÉPTIMO. Estudio preferente de las violaciones al proceso legislativo. Antes de abordar el estudio de los argumentos sobre la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, deben estudiarse preferentemente los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que a juicio de los demandantes sucedieron en la aprobación del decreto combatido, pues de ser fundadas la reforma en cuestión dejará de existir desde un punto de vista jurídico⁹³.

Este apartado de la resolución está estructurado en dos secciones: en el primero son referidos los últimos precedentes que este Tribunal Pleno ha establecido en relación con el análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos (I); en el segundo, es realizada una relación de los elementos más relevantes del procedimiento legislativo impugnado y estudiados los conceptos de invalidez formulados al respecto (II).

⁹¹ Páginas 3751 a 3770 ídem.

⁹² Página 3315 ídem.

⁹³ Al respecto son aplicables las jurisprudencias "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento." [Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXIII, Abril de 2006, Página 817, Registro 175354]. y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes". [Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Página 776, registro 170881].

I. Criterios de esta Suprema Corte respecto de violaciones cometidas durante los procesos legislativos

Respecto de las formalidades del procedimiento legislativo, este Tribunal Pleno resolvió en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006⁹⁴, entre otras consideraciones, lo siguiente.

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.

El pueblo mexicano adoptó el sistema federal, en virtud del cual las funciones estatales son distribuidas conforme a una delimitación de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, estableciendo que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados, por lo que el gobernado se encuentra sujeto al poder central en algunas esferas, mientras que en otras lo está a los poderes regionales o locales.

En la forma de gobierno democrático, aun cuando todos los titulares del poder público actúan como representantes del pueblo, lo son de un modo más preciso aquéllos que han sido designados mediante elección popular, elegidos por el cuerpo electoral, mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto.

En el sistema de gobierno mexicano, uno de los elementos esenciales de la democracia es la deliberación pública, esto es, los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

En un Estado democrático la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

La violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas de un procedimiento cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades del procedimiento identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en la tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma.

La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte de las mayorías y de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto, incluso a los propios legisladores cuando actúan como órgano de reforma constitucional.

⁹⁴ Resueltas en sesión de cuatro de enero de dos mil siete, por mayoría de ocho votos.

El órgano legislativo, antes de ser decisorio, debe ser deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

Para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan, tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates;
2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas;
3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que se trata de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. En otras palabras, los citados criterios no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, ya que su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo, y siempre deben aplicarse, sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como son, por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras, la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, la dispensa de lectura de las iniciativas ante las cuales, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos.

El artículo 116 de la Constitución Federal únicamente establece las bases para la integración y elección de los miembros de los Poderes Legislativos de los Estados, sin prever reglas que deben aplicar al procedimiento legislativo que en sus leyes se contenga; por tanto, de acuerdo con los artículos 116 y 124 constitucionales, es facultad de las Legislaturas Estatales regular estos aspectos sin contravenir la Constitución Federal.

Aunado a lo anterior, en la controversia constitucional 19/2007,⁹⁵ este Tribunal complementó los estándares transcritos, pues señaló que no solo deben respetarse los cauces que permitan a las mayorías y a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino también es necesario atender los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo sucedan en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.

Dichos estándares relativos al análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos fueron confirmados en las acciones de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013⁹⁶ y en las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015.⁹⁷

⁹⁵ Resuelta en sesión del Pleno celebrada el treinta de agosto de dos mil siete, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

⁹⁶ Resuelta por el Pleno en sesión celebrada el trece de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta en Funciones Luna Ramos.

⁹⁷ Resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil quince, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez del proceso legislativo controvertido. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Silva Meza votaron en contra.

En ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en varias acciones de inconstitucionalidad ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden suceder violaciones a las reglas que regulan el procedimiento legislativo de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la disposición normativa, de manera tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; aunque también ha sostenido que pueden suscitarse irregularidades de esa misma naturaleza que por su entidad no afectan su validez⁹⁸.

De ahí que los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como, por ejemplo, la entrada en receso de los órganos legislativos o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que suceden habitualmente.

En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda llevar, por supuesto, a la desatención por completo de aquéllos⁹⁹.

En suma, el análisis que el órgano jurisdiccional debe realizar cuando revisa el procedimiento legislativo por el que fue emitida una disposición normativa es el que se dirige a determinar si la existencia de una violación o irregularidad trasciende o no de modo fundamental en su validez constitucional, sobre la base de los principios de economía procesal y equidad en la deliberación parlamentaria y en atención a las particularidades del caso.

II. Violación al procedimiento legislativo del decreto impugnado

En aras de analizar si la reforma de la disposición normativa impugnada es acorde con las formalidades del proceso legislativo apuntadas, deben tenerse en cuenta las disposiciones constitucionales y legales que rigen aquél en el Estado de Baja California.¹⁰⁰

⁹⁸ Al respecto, puede consultarse la jurisprudencia P./J. 94/2001, publicada bajo el rubro y contenido siguientes. "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario." [Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, Agosto de 2001, Página 438, registro 188907].

⁹⁹ "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención. [Tesis P. L/2008, Semanario Judicial de la Federación y Gaceta, Registro 169437, Pleno, tomo XXVII, junio de 2008, pág. 717]"

¹⁰⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA

Artículo 28. La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

I. A los diputados;

II. Al Gobernador;

III. Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de Justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

IV. A los Ayuntamientos;

V. Al Instituto Estatal Electoral exclusivamente en materia electoral, y

VI.- A los ciudadanos residentes en el Estado, a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las Instituciones de Educación Superior del Estado en los términos que establezca la Ley.

Artículo 29. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I. Dictamen de Comisiones;

II. Discusión;

III. Votación.

Artículo 30. Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.

El mismo procedimiento se seguirá con:

I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; y

II. Los ayuntamientos, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución.

Artículo 31.- En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.

Artículo 32. Desechada una iniciativa no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Artículo 33. Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y Promulgadas por el Ejecutivo, salvo lo previsto en el artículo 34 de esta Constitución.

Si la ley no fija el día en que deba comenzar a observarse, será obligatoria en todo el Estado tres días después de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo 34. Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y devolverlo con sus observaciones a este Poder dentro de los quince días siguientes a aquel en que se le haga saber, o para que tomadas en consideración, se examine y se discuta de nuevo.

A. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no se devuelva con observaciones al Congreso dentro de los mencionados términos. Vencido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo dispondrá de diez días para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente del Congreso ordenará dentro de los quince días siguientes su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin que se requiera refrendo.

B. El proyecto de decreto o de ley al que se hubieren hecho observaciones, será promulgado y publicado al Congreso en un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a que reciba las observaciones, vuelve a aprobarlo por dos tercios del número total de sus miembros. Vencido este plazo, se tendrá por no ratificado el proyecto de que se trate.

Los proyectos de decreto o de ley que hubieren sido objetados por el Ejecutivo, conforme a esta Constitución, y que hayan sido ratificados por el Congreso en el plazo indicado en el párrafo anterior, deberán ser promulgados y publicados en un término que no exceda de cinco días, contados a partir de la fecha en que hayan sido remitidos nuevamente al Ejecutivo.

C. Los proyectos de ley y los decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el Presidente y el Secretario del Congreso, en un plazo máximo de diez días a su aprobación. En un plazo similar, se deberán remitir a los Ayuntamientos, las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución, que haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de Diputados, para los efectos previstos en el artículo 112 de esta Constitución.

Las leyes, ordenamientos y disposiciones de observancia general que hayan sido aprobados por el Congreso del Estado y sancionadas por el Ejecutivo deberán ser promulgados y publicados en el Periódico Oficial del Estado.

D. Si los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general, no fijan el día en que deben comenzar a observarse, serán obligatorias tres días después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

E. Las leyes que expida el Congreso del Estado, excepto las de índole tributario o fiscal, podrán ser sometidas a Referéndum, conforme lo disponga la Ley.

F. Los asuntos que sean materia de acuerdo, se sujetarán a los trámites que fije la Ley.

G. El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso, los emitidos por éste cuando actúe en funciones de Jurado de Sentencia y las reformas constitucionales aprobadas en los términos del artículo 112 de esta Constitución.

H. El Congreso del Estado tendrá facultades plenas para expedir, reformar, adicionar o abrogar la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Esta Ley o las reformas a la misma no podrán ser sujetas a observaciones, ni necesitarán de sanción, promulgación y publicación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia.

Artículo 35. Cuando en esta Constitución o en la Ley, se señale que una atribución que ejerza el Congreso del Estado debe ser aprobada por mayoría calificada o por dos tercias partes de sus integrantes, se entenderá que se requieren por lo menos diecisiete votos de los Diputados.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

CAPITULO II

DE LAS INICIATIVAS

Artículo 110. Las iniciativas o proposiciones que se presenten al Congreso del Estado, podrán ser:

I. Iniciativa de Ley o de reformas a una Ley vigente;

II. Iniciativa con proyecto de decreto; y,

III. Proposición de acuerdo económico.

Artículo 111. Son Iniciativas de ley, las que tiendan a una resolución que contemple la formación de un ordenamiento jurídico que no existía o que abrogue uno anterior.

Artículo 112. Son Iniciativas de reformas de ley, las que tiendan a introducir reformas consistentes en modificación, derogación o adición a un ordenamiento jurídico vigente.

Artículo 113. Es iniciativa con proyecto de decreto aquella que tienda a una resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a determinadas personas físicas o morales en mandamientos particulares y concretos.

Artículo 114. Es proposición de acuerdo económico, la determinación que tienda a una resolución que por su naturaleza no requiera de sanción, promulgación y publicación o que fije la posición del Congreso del Estado respecto de algún hecho, acontecimiento o fenómeno social.

Artículo 115. Las Iniciativas de Leyes y Decretos corresponde:

I. A los Diputados;

II. Al Gobernador del Estado;

III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

IV. A los Ayuntamientos;

V. Al Instituto Estatal Electoral, exclusivamente en materia electoral; y,

VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las Instituciones de Educación Superior del Estado en los términos que establezca la Ley de la materia.

Toda petición de particulares o autoridades que no tengan derecho de Iniciativa, se turnará por el Presidente del Congreso a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, la que determinará si son de tomarse o no en consideración. En los casos que procedan, la Comisión la hará suya para presentarla como Iniciativa.

Artículo 116. Las Iniciativas de Ley o Decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I. Dictamen de Comisiones;

II. Discusión; y,

III. Votación.

Artículo 117. Toda Iniciativa deberá presentarse al Presidente del Congreso por escrito y firmada, con su exposición de motivos en la cual exponga su autor o autores las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una Ley, artículo de la misma o decreto.

Las iniciativas de Ley o de Decreto que sean recepcionadas por Oficialía de Partes del Congreso, en las que tenga interés el Diputado inicialista darle lectura a dicho documento ante la Sesión del Pleno, deberá así expresarlo en su escrito que por duplicado deberá presentar cuando menos con 48 horas previo a la Sesión. Lo anterior para los efectos de que sea remitida en tiempo y forma, al Director de Procesos Parlamentarios para su Registro y agenda Correspondiente.

En cuanto a las iniciativas señaladas en el artículo 110 de esta Ley que sean presentadas ante el Pleno, y una vez agotada su lectura, los diputados podrán adherirse o sumarse a las mismas.

Para efectos del párrafo anterior, el adherirse o sumarse a las iniciativas, sólo tendrá el efecto de coincidir con la pretensión del autor o autores de la iniciativa, la cual quedará transcrita en el Diario de los Debates.

En el caso de las iniciativas ciudadanas que no reúnan los requisitos relativos a la motivación de la iniciativa, la Comisión de Dictamen Legislativo que corresponda subsanará dicho requisito.

Todas las iniciativas podrán ser retiradas del proceso legislativo hasta antes de que sean dictaminadas por la Comisión respectiva, mediante escrito firmado por el inicialista o quien legalmente lo represente, dirigido al Presidente del Congreso motivando la causa de su retiro.

Artículo 118. Todo proyecto se turnará por el Presidente del Congreso a la Comisión que corresponda según la naturaleza del asunto de que se trate.

Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las Comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste su inicialista o algunos de los integrantes de la Comisión, a través de una adenda en forma escrita, hasta antes de que sean dictaminadas por la Comisión respectiva.

El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el Artículo 124 de esta Ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del Artículo 29 Constitucional.

Artículo 119. Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Así mismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

No podrá dispensarse el trámite a comisiones de ninguna cuenta pública.

Artículo 120. Las Comisiones de Dictamen Legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la Sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, tal y como lo establece el Artículo 30 de la Constitución Local; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Estatal Electoral, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter Electoral.

Artículo 121. Desechada una iniciativa en lo general, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones de conformidad con el Artículo 32 de la Constitución Local.

CAPITULO III

DE LOS DICTÁMENES

Artículo 122. Los dictámenes deberán contener:

- I. Nombre de la Comisión o Comisiones de dictamen;
- II. Número de dictamen;
- III. Antecedentes del asunto;
- IV. Análisis y estudio de la iniciativa;
- V. Considerandos tomados en cuenta para el apoyo, modificación o rechazo de la iniciativa o asunto;
- VI. Conclusiones o puntos resolutivos; y,
- VII. Fecha y espacio para la firma de los Diputados.

Artículo 123. Una vez firmados los dictámenes, a favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la Comisión o Comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán a los Diputados en los términos de la presente Ley y, se imprimirán y adjuntarán los votos particulares si los hubiera para su conocimiento.

Artículo 124. Las Comisiones de dictamen legislativo a las que se turnen las iniciativas, rendirán ante el Pleno del Congreso el dictamen correspondiente por escrito, en un plazo no mayor de treinta días naturales a partir de su recepción en la Comisión, salvo prórroga que apruebe el Pleno a petición de la Comisión respectiva. En ningún caso la prórroga excederá de quince días; en caso de incumplimiento se estará a lo dispuesto en la presente Ley.

CAPITULO IV

DE LOS DEBATES

Artículo 125. Se entiende por debate las discusiones que se originan entre los Diputados en las sesiones del Pleno del Congreso o de sus Comisiones, para deliberar acerca de los asuntos que son de su competencia.

Artículo 126. Las discusiones sólo pueden producirse por:

- I. El acta de la sesión anterior;
- II. Los trámites o sus dispensas;
- III. Los dictámenes;
- IV. Las iniciativas de leyes y decretos;
- V. Las proposiciones de acuerdo económico;
- VI. Las mociones suspensivas; y,
- VII. Las mociones de orden.

Las discusiones sobre modificaciones y/o adiciones a los asuntos antes mencionados, se regirán por las reglas previstas en este capítulo.

Artículo 127. El Presidente del Congreso declarará abierto el debate una vez que se haya dado lectura al oficio, documento, iniciativa, dictamen o asunto en cuestión señalados en las fracciones I, III, IV y V del Artículo anterior.

Artículo 128. El Presidente formulará una lista de los Diputados que pidiesen la palabra en pro y otra de los que la pidiesen en contra, las cuales leerá íntegras antes de preguntar si algún otro Diputado desea hablar en pro o en contra e iniciar las discusiones.

Artículo 129. Los Diputados hablarán alternativamente en pro y en contra, sujetándose el debate al siguiente orden:

- I. Siempre se iniciará el debate con los oradores inscritos en contra; de no haberse registrado ninguno, no harán uso de la palabra los oradores en pro;
- II. Cuando en el debate los Diputados que se inscribieron para hacer el uso de la palabra, lo hicieron solo en contra, podrán hablar todos los inscritos, pero después de que hubiesen hablado tres, el Presidente preguntará si el asunto está suficientemente discutido;
- III. De no haber inscritos oradores en contra o en pro, podrá hacer uso de la palabra un miembro de los Grupos Parlamentarios para razonar su voto;
- IV. Los Diputados solo podrán hablar dos veces sobre cualquier asunto; y,
- V. Cuando algún Diputado que hubiese pedido la palabra, no estuviera presente en el salón de sesiones cuando le correspondiera intervenir, se deseará su participación por el Presidente del Congreso.

Artículo 130. Cuando se presenten a discusión los dictámenes de las Comisiones dictaminadoras en sesión del Pleno del Congreso, el orden de intervención se conformará de la siguiente manera:

- I. Intervención de un miembro de la Comisión dictaminadora, fundando y motivando el dictamen; y,
- II. Discusión en lo general y en lo particular.

Artículo 131. Todo dictamen se discutirá primero en lo general y después en lo particular, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. La discusión en lo general versará sobre lo establecido por las fracciones III a la V del artículo 122 de la presente Ley, en lo relativo a los dictámenes; y,

II. La discusión en lo particular versará restrictivamente sobre los libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, fracciones o incisos de una iniciativa de Ley o decreto o de los puntos resolutiveos del dictamen que al inicio de la discusión en lo general, se hayan reservado, para su debate y votación por separado, a petición de uno o más Diputados. Podrá ser objeto de modificación o adición la parte del asunto que se haya reservado o cualquier otra que se considere relacionada con la misma.

Para efectos de la discusión en lo general o en lo particular, podrán hacer uso de la voz hasta tres Diputados a favor y hasta tres en contra del asunto de que se trate, además del Presidente o un miembro de la Comisión de dictamen legislativo correspondiente. Hecho lo anterior, se declarará cerrado el debate.

Artículo 132. Cuando se declare un asunto suficientemente discutido en lo general y no hubiera solicitado su discusión en lo particular, se someterá a votación y en caso de ser aprobado, se entenderá que lo es, en lo general y en lo particular, sin necesidad de someterlo nuevamente a votación, previa declaración del Presidente del Congreso.

Artículo 133. Si declarado un asunto suficientemente discutido en lo general y pasado a votación, no fuera aprobado, el Pleno resolverá en votación económica, si se regresa o no el asunto a la Comisión de dictamen legislativo correspondiente. Si la resolución fuese afirmativa, el dictamen se turnará a la Comisión de referencia, si fuese negativa se tendrá por desechado el asunto.

Artículo 134. Cerrada la discusión en lo particular, se procederá a la votación de manera individual y por separado de los libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, fracciones o incisos de una iniciativa de ley o decreto o de un dictamen, sobre los cuales se hubiere solicitado reserva de conformidad con la fracción II del Artículo 131 de esta Ley; en caso de ser aprobados, se procederá a su incorporación a la parte del asunto que no se hubiera reservado, cuando ésta haya sido aprobada en lo general.

En caso de no aprobarse la parte reservada conforme a las modificaciones propuestas se tendrá por desechada, y el pleno procederá a someter a votación el texto de la iniciativa o dictamen en los términos presentados para su aprobación en lo general.

Artículo 135. La Comisión o Comisiones de dictamen legislativo a quien se le regrese un asunto de conformidad con lo dispuesto en los dos artículos anteriores, contarán con quince días para presentar ante el Pleno del Congreso nuevamente el asunto para su discusión y votación.

Artículo 136. Ningún Diputado podrá ser interrumpido cuando se encuentre en uso de la palabra, salvo por el Presidente para exhortarlo a que se atenga al tema de discusión; llamarlo al orden cuando ofenda al Congreso; a alguno de sus miembros o al público, o para que concluya su participación cuando se le haya otorgado tiempo medido; o para preguntarle si acepta contestar alguna interpelación que desee formularle otro Diputado.

Artículo 137. Las interpelaciones que se formulen a los Diputados que estén en el uso de la palabra, con el propósito de esclarecer la intervención o para pedir que ilustre la discusión con la lectura de algún documento, deberán ser solicitadas al Presidente.

Quien solicite la interpelación lo hará desde su lugar y en forma que todos los Diputados asistentes puedan escucharle. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

Artículo 138. Iniciado un debate, solo podrá suspenderse por los siguientes motivos:

- I. Desintegración del quórum;
- II. Desórdenes en el salón de sesiones, a juicio del Presidente;
- III. Por moción suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros del Congreso y que esta se apruebe;
- IV. Por acuerdo del Pleno de dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad; y,
- V. Por acuerdo del Pleno, en cuyo caso se deberá fijar de inmediato fecha y hora para su continuación.

Artículo 139. En el caso de presentarse una moción suspensiva, el Presidente atenderá a su autor para los efectos de que la fundamente; enseguida la someterá a discusión, pudiendo hacer uso de la palabra hasta dos oradores en contra y dos en pro. Agotada la discusión, la moción se someterá a votación del Pleno y, en caso de que ésta fuese negativa, se tendrá por desechada.

No podrá presentarse más de una moción suspensiva en la discusión de un asunto.

Artículo 140. En cualquier estado del debate un Diputado podrá pedir la observancia de la presente Ley formulando una moción de orden. Al efecto deberá citar el precepto o preceptos cuya aplicación reclama. Escuchada la moción, el Presidente resolverá lo conducente.

No podrá llamarse al orden al Diputado que critique o censure a servidores públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones.

Artículo 141. Si en el curso del debate alguno de los oradores hiciere alusiones sobre la persona o conducta de un Diputado, éste podrá solicitar al Presidente hacer uso de la palabra, para dar contestación a las alusiones formuladas. Cuando la alusión afecte a un grupo parlamentario, el Presidente podrá conceder el uso de la palabra solicitada por un miembro del grupo aludido, para dar contestación a las alusiones.

En éstos casos el Presidente concederá el uso de la palabra inmediatamente después de que haya concluido el orador que profirió las alusiones.

Artículo 142. En el curso de un debate los miembros del Congreso podrán rectificar hechos al concluir el orador.

Artículo 143. Agotada la lista de oradores dada a conocer al inicio del debate y concluidas las alusiones personales o las rectificaciones a que se refieren los artículos anteriores, el Presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido, en cuyo caso cerrará el debate y llamará de inmediato a votación.

Si se declara que el asunto no se considera suficientemente discutido se continuará con la discusión, pero bastará que hable un Diputado en pro y otro en contra, para que repita la pregunta.

Artículo 144. Al momento de cerrarse un debate y antes de proceder a recoger la votación, el Presidente ordenará a la Dirección de Procesos Parlamentarios, que hagan el anuncio correspondiente a fin de que todos los Diputados presentes en el recinto parlamentario pasen de inmediato a ocupar sus asientos en el salón de sesiones y puedan emitir su voto.

Artículo 145. Cuando se dispense el trámite a que se refiere el Artículo 119 de esta Ley, se pondrá a discusión inmediatamente después de que su autor la haya presentado, pudiendo hacer uso de la palabra hasta dos Diputados en contra y dos en pro, e inmediatamente se someterá a votación del Pleno la propuesta. De ser aprobada se le dará el trámite correspondiente y, en caso contrario se turnará a la Comisión correspondiente.

Artículo 145 bis. Las proposiciones de acuerdo económico se presentarán por escrito y firmadas, con su exposición de motivos en la cual exponga su autor o autores las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición, y se sujetarán al procedimiento siguiente:

I. El Presidente del Congreso someterá a solicitud del Diputado Inicialista la dispensa de trámite en los términos referidos en el artículo 119 de esta ley, en caso de no aprobarse por el Pleno o no solicitarse dispensa, se turnará invariablemente a la Comisión competente.

II. Aprobada la dispensa de trámite y abierto el debate por el Presidente del Congreso, los Diputados podrán adherirse o sumarse a la proposición de acuerdo económico presentada.

III. Si algún Diputado considera necesario complementarla o clarificarla, podrá hacerlo mediante escrito que deberá leer, precisando la modificación o adición que sugiere, al punto de acuerdo económico presentado por el Diputado inicialista.

IV. Presentada la modificación o adición, el Presidente del Congreso preguntará al Diputado Inicialista si acepta la modificación o adición en cuyo caso se incorporarán los planteamientos propuestos al punto de acuerdo; en caso de no aceptarse se someterá la proposición inicial al trámite respectivo.

De la lectura de los artículos transcritos se advierten las directrices esenciales que norman el proceso legislativo en el Estado de Baja California, entre las que destacan las siguientes:

- La presentación de iniciativas de leyes y decretos está a cargo de varios entes autorizados, entre los que están los diputados locales. Por regla general, el trámite al que se sujetan dichas iniciativas consiste en ser dictaminadas en comisiones en primer término, para después con base en el dictamen correspondiente ser discutidas y votadas por el Pleno del Congreso.

V. Las modificaciones o adiciones a las proposiciones de acuerdo económico, que no sean presentadas por escrito al momento de que el Diputado haga uso de la palabra, sólo quedará registrada en el Diario de los Debates, sin que se someta al procedimiento señalado en el presente Artículo.

CAPITULO V

DE LAS VOTACIONES

Artículo 146. Las resoluciones del Congreso del Estado se tomarán por mayoría de votos de los Diputados.

Para la aprobación de las minutas de reformas a la Constitución Federal, se requerirá de mayoría calificada.

Artículo 147. La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada, entendiéndose por:

- Mayoría simple, la correspondiente a más de la mitad de los Diputados que asistan a la sesión;
- Mayoría absoluta, la correspondiente a más de la mitad de los Diputados que integran el Congreso del Estado; y,
- Mayoría calificada, la correspondiente a las dos terceras partes de los Diputados que integran el Congreso del Estado.

En los casos en que la Constitución Local, esta Ley, sus Reglamentos u otros ordenamientos, no definan la clase de votación para resolver un asunto de competencia del Congreso, se entenderá que deberá efectuarse por mayoría simple.

Artículo 148. Habrá tres tipos de votaciones: nominal, económica o por cédula.

Artículo 149. Se aprobará por votación nominal los dictámenes de iniciativa de Ley o decretos, en lo general, y cada libro, título, capítulo, sección o artículo, en lo particular.

Igualmente podrá sujetarse a votación nominal un acuerdo o propuesta cuando lo solicite un Diputado y sea apoyado por otros dos Diputados por lo menos; siempre y cuando sea aprobado por el Pleno del Congreso del Estado.

Artículo 150.- La votación nominal se emitirá de la siguiente forma:

- Cada miembro del Congreso, comenzando por el lado derecho del Presidente dirá: en voz alta su nombre completo, apellido paterno o apellido materno y materno, añadiendo la expresión "a favor", "en contra" o "me abstengo";
- El Secretario anotará a los Diputados que aprueben y a los que desapruében;
- Concluido este acto, el Secretario preguntará dos veces en voz alta si falta algún Diputado por votar y no faltando, se procederá a tomar la votación de los integrantes de la Mesa Directiva, empezando por el Prosecretario, Secretario, Vicepresidente y por último votará el Presidente, sin que se admita después voto alguno; y,
- El Secretario hará enseguida el cómputo definitivo de los votos y dará a conocer al Presidente el resultado de la votación para que éste haga la declaratoria correspondiente.

Artículo 151. Las votaciones serán económicas, cuando se trate de aprobar:

- El acta de la sesión anterior;
- El orden del día;
- Las proposiciones de acuerdo económico, excepto en el caso previsto en el Artículo 149 de esta Ley;
- La prolongación de las sesiones; y,
- Las resoluciones que no tenga señalada un tipo específico de votación.

Artículo 152. Para llevar a cabo una votación económica, el Secretario de la Mesa Directiva, preguntará: "Por instrucciones de la Presidencia se pregunta a los señores Diputados si están a favor o en contra de la propuesta sometida a su consideración", debiendo los Diputados expresar su voto levantando la mano, primeramente los que están a favor y enseguida los que están en contra.

Artículo 153. El Secretario hará el recuento de los votos y dirá en voz alta el número total de votos a favor, de votos en contra y abstenciones, y el Presidente declarará el resultado final.

Artículo 154. Cuando hubiera duda sobre el resultado de la votación, cualquier Diputado podrá solicitar que se repita, dando a conocer de inmediato el resultado de la misma.

Cuando se objetare por más de dos ocasiones el resultado de la votación económica, el Presidente ordenará al Secretario que la efectúe de forma nominal.

Artículo 155. Los Diputados en las votaciones nominales y económicas tienen la obligación de votar a favor o en contra, en caso de abstención deberán razonar ésta.

Artículo 156. Las votaciones para elegir Diputados que ocuparán algún cargo en la Mesa Directiva, se realizarán conforme a la propuesta que presente la Junta de Coordinación Política de acuerdo a lo previsto por el artículo 148 de la Presente Ley.

Concluida la votación, el Secretario hará el cómputo de los votos y lo dará a conocer al Presidente, quien hará la declaratoria correspondiente.

Artículo 157. Para llevar a cabo una votación por cédula, se estará a lo siguiente:

- El Titular de la Dirección de Procesos Parlamentarios, distribuirá a los Diputados las cédulas correspondientes y colocará un ánfora transparente en la tribuna frente al Presidente;
- El Secretario de la Mesa Directiva por instrucciones del Presidente, llamará a los Diputados a depositar su voto en orden alfabético. Los Diputados podrán o no firmar la cédula que contenga su voto;
- Concluida la votación el Secretario extraerá las cédulas de la ánfora, hará el cómputo de los votos y lo dará a conocer al Presidente; y,
- El Presidente hará la declaratoria correspondiente.

En las votaciones por cédula se entenderá que el voto es nulo, cuando la misma este en blanco o, cuando el voto no corresponda a los nombres o a las fórmulas propuestas.

Artículo 158. Cuando hubiera empate en cualquier tipo de votación se repetirá ésta hasta por dos veces; si no obstante el empate continuara, el Presidente hará uso del voto de calidad que le asiste.

Artículo 159. En las votaciones, cualquier Diputado podrá pedir que conste en el acta el sentido en que emita su voto.

CAPITULO VI

DE LOS DECRETOS

Artículo 160. Toda resolución del Congreso del Estado tendrá el carácter de Ley o Decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro del ámbito de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro del ámbito sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, Entidades públicas o personas.

Artículo 161. Los proyectos de Leyes y los Decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva del Congreso del Estado.

Artículo 162. Las iniciativas, adquirirán el carácter de Ley, cuando sean aprobadas por el Congreso del Estado y publicadas por el Ejecutivo. Si la Ley no fija el día en que deba comenzar a observarse, será obligatoria en todo el Estado tres días después de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo 163. En el caso de que el Ejecutivo juzgue conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso del Estado, éste podrá ejercitar su derecho de Veto, atendiendo a lo previsto por el Artículo 34 de la Constitución Local.

Artículo 164. El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los Decretos que manden abrir o cerrar Sesiones del Congreso o los emitidos por este cuando actúe en funciones de Jurado de Sentencia.

- Toda iniciativa deberá presentarse al Presidente del Congreso por escrito, firmada y acompañada de la exposición de motivos en la cual su autor o autores señalen las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una ley, artículo de ésta o decreto.
- Todo proyecto de ley será turnado por el Presidente del Congreso a la comisión o comisiones que correspondan según las características del asunto de que se trate.
- Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste quien la presentó o algunos de los integrantes de la comisión mediante una adenda escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la comisión respectiva.
- Las comisiones de dictamen legislativo avisarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones a presentar sus opiniones o alegatos si lo estiman conveniente.
- Las comisiones de dictamen legislativo a las que sean turnadas las iniciativas rendirán ante el Pleno del Congreso el dictamen correspondiente por escrito, en un plazo no mayor de treinta días naturales a partir de su recepción en la comisión, salvo prórroga que apruebe el Pleno a petición de la comisión respectiva. En ningún caso la prórroga excederá de quince días.
- En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.
- Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la comisión competente en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso, por mayoría simple y en votación económica, sean calificados de urgente y obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de la materia aplicable.
- Para la procedencia de la dispensa de trámite es necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.
- En los casos en que sean dispensados los trámites legales para la aprobación de las leyes, inmediatamente la iniciativa será puesta a discusión después de que su autor la haya presentado. Hasta dos diputados en contra y dos a favor podrán hacer uso de la palabra e, inmediatamente, será sometida a votación del Pleno la propuesta. De ser aprobada se le dará el trámite correspondiente; en caso contrario, se turnará a la comisión competente.
- Las resoluciones del Congreso del Estado serán tomadas por mayoría de votos de los diputados. Las minutas de reformas a la Constitución local requieren de mayoría calificada. Existen tres tipos de votaciones: nominal, económica o por cédula.
- Serán aprobados por votación nominal los dictámenes de iniciativa de ley o decretos en lo general y cada libro, título, capítulo, sección o artículo en lo particular.
- En la votación nominal, cada miembro del Congreso comenzando por el lado derecho del Presidente dirá en voz alta su nombre completo, apellido paterno o apellido paterno y materno y añadirá la expresión “a favor”, “en contra” o “me abstengo”.
- Las votaciones serán económicas cuando se trate de aprobar el acta de sesión anterior, el orden del día, las proposiciones de acuerdo económico, la prolongación de sesiones y las resoluciones que no tengan señalada un tipo específico de votación.
- Para el caso de votación por cédula, el titular de la Dirección de Procesos Parlamentarios distribuirá a los diputados las cédulas correspondientes y colocará un ánfora transparente en la tribuna frente al Presidente; el Secretario de la Mesa Directiva llamará a los diputados a depositar su voto en orden alfabético, quienes podrán o no firmar la cédula que contenga su voto; y, concluida la votación, el Secretario extraerá las cédulas de la ánfora, computará los votos y lo dará a conocer al Presidente, quien hará la declaratoria respectiva.
- Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso del Estado y publicadas por el Ejecutivo.

Precisado lo anterior, es necesario referir brevemente los hechos principales del proceso legislativo combatido, los cuales son los siguientes.

1. Mediante memorándum 015792 del cinco de julio de dos mil diecinueve¹⁰¹, el Presidente del Congreso del Estado, diputado Edgar Benjamín Gómez Macías, convocó a los integrantes de la vigésimo segunda legislatura del Estado a la sesión extraordinaria a celebrarse el ocho de los mismos mes y año, en los términos siguientes.

Por medio del presente, y con fundamento en el artículo 50, fracción II, inciso a), y fracción IV, de la Ley Orgánica de este Poder Legislativo, esta Presidencia tiene a bien citar a Ustedes a Sesión Extraordinaria de esta Honorable XXII Legislatura del Estado, para el día LUNES 08 DE JULIO DE 2019 a las 16:00 horas en el Recinto Oficial "Lic. Benito Juárez García".

Sin otro particular, y esperando contar con su puntual asistencia, aprovecho la ocasión para reiterarle mi distinguida consideración.

Cabe señalar que al rendir a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el informe de ley, el Poder Legislativo anexó a la copia certificada del aludido memorándum, copia de la relación de notificación de aquél a las diputadas y diputados integrantes de la legislatura¹⁰². Asimismo, dicho Poder exhibió constancia de haber realizado esa notificación por medio de correo electrónico.

2. De la copia certificada del acta de la sesión extraordinaria referida –celebrada el ocho de julio de dos mil diecinueve¹⁰³– se advierte que ésta inició a las veinte horas con seis minutos. Como primer acto, la Vicepresidenta en funciones de Secretaria pasó lista de asistencia y certificó que al inicio de la sesión estaban presentes diecinueve de las veinticinco diputadas y diputados que en ese entonces integraban la legislatura.

Cabe aclarar que de la propia acta se advierte que en toda la sesión estuvieron presentes veintitrés legisladoras y legisladores, estando ausentes los Diputados Eva María Vásquez Hernández y Jorge Eugenio Núñez Lozano, este último con la inasistencia justificada; asimismo, del acta se desprende que el Diputado Andrés de la Rosa Anaya no es mencionado en la votación por cédula del decreto impugnado, y que, durante la discusión y aprobación de éste, se computaron los votos de veintidós legisladores presentes.

3. Una vez que la asamblea aprobó en votación económica por mayoría el orden del día previamente autorizado por la Junta de Coordinación Política, fue desahogado el primer punto referente a iniciativas. Al respecto, hizo uso de la voz el Diputado Víctor Manuel Morán Hernández para presentar en nombre propio y en representación del grupo parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional el "Decreto por el que se reforma el artículo Octavo Transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante decreto número 112 del once de septiembre de dos mil catorce".

4. Previo a dar a conocer el contenido de la iniciativa de reforma en cuestión, el diputado referido solicitó someter a consideración del Pleno calificarla como de urgente y obvia resolución a efecto de dispensar los trámites para su aprobación y, en caso de aprobarse la dispensa, que su votación fuera realizada por medio de cédula.

En el diario de debates¹⁰⁴ se advierte que la solicitud de dispensa se efectuó textualmente como sigue.

Sí, con su venia señor Presidente Edgar Benjamín Gómez Macías. De conformidad con el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y del artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, le solicito someta a consideración del pleno la dispensa de trámite de la presente iniciativa, por calificarse como urgente y de pronta resolución. Toda vez que de continuar con el periodo de la gubernatura como se encuentra en la actual Constitución, generaría una mayor afectación al erario público del Estado, creando incertidumbre económica, política y social, impactando de manera inevitable en los servicios públicos y en el bienestar integral de los ciudadanos de Baja California, además de que la ciudadanía ya tiene conocimiento de la presente iniciativa; misma que desde antes de la elección se dio a conocer y se legitimó su interés con su voto en las urnas, asimismo solicito que en caso de ser aprobada dicha dispensa de trámite y una vez que sea discutida, se someta a votación por cédula dicha iniciativa, de conformidad con el artículo 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Es cuanto señor Presidente.

¹⁰¹ Página 2047 del Tomo III.

¹⁰² Página 2048 ídem.

¹⁰³ Páginas 2052 a 2098 ídem.

¹⁰⁴ Página 2130 vuelta ídem.

5. Derivado de esa petición, el Diputado Presidente abrió el debate de la dispensa y preguntó a la asamblea si alguna diputada o diputado deseaba intervenir en contra de aquella. De acuerdo con el acta de sesión y diario de debates, el Diputado Miguel Antonio Osuna Millán se manifestó en contra de la aprobación de la dispensa¹⁰⁵, en el tenor siguiente.

Si es el tema del que ya se ha hablado anteriormente, y si es el mismo al que he hecho un par de referencias en diferentes ocasiones, sí quisiera yo expresarme con mucho respeto, primero porque sé que se trata de los derechos de uno de los participantes en el proceso electoral pasado, también no dejar pasar la ocasión de mencionar, que esa situación genera pues cierta o (sic) desconocimiento, incertidumbre en la gente, puesto que hemos elegido los bajacalifornianos a un gobernador con dos años y ahora ¿Qué estamos haciendo? Creo que, que si es importante verdad, detenernos en una pequeña reflexión, con todo el respeto a lo que cada quien piensa y decide; yo de mi parte no estoy a favor de la dispensa de trámite, por esa situación que he comentado yo anteriormente y lo reitero en esta ocasión.

6. Enseguida, el Diputado Presidente manifestó que al no existir más oradores ni a favor ni en contra de la dispensa, sometía la dispensa a votación económica, la cual fue aprobada por veintiún votos a favor y uno en contra de los diputados presentes.

7. Aprobada la dispensa de los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, de nueva cuenta hizo uso de la voz el Diputado Manuel Morán Hernández a efecto de presentar formalmente la iniciativa de reforma de que se trata, cuyo contenido literal es el siguiente.

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, APROBADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 112 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DEL AÑO 2014

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 2017, para quedar como sigue:

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO AL SÉPTIMO. ...

OCTAVO. OCTAVO (SIC). Para efecto de la concurrencia de la elección de Gobernatura del Estado con el proceso electoral federal de 2024, la Gobernatura 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 2030. Por única ocasión el Gobernador del Estado electo en el proceso electoral de 2024, iniciará funciones el primero de noviembre de 2024 y concluirá el treinta y uno de agosto del 2030.

NOVENO AL DÉCIMO NOVENO. ...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

Tercero. El ejecutivo del Estado dispondrá se publique, circule y proveerá el debido cumplimiento al presente Decreto.

Dado en la ciudad de Mexicali, Baja California; a los 4 días del mes de julio del año 2019.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Página 2131 ídem.

¹⁰⁶ Redacción tomada de la versión que obra en los archivos del Congreso del Estado de Baja California, según copia certificada de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, fojas 2039 a 2044 del Tomo III.

8. Después de presentada la iniciativa de reforma, el Diputado Presidente declaró abierto el debate correspondiente y al preguntar a la asamblea si alguien deseaba intervenir, solo se registró a ese efecto la participación del diputado Miguel Antonio Osuna Millán para manifestarse en contra de aquella, como sigue¹⁰⁷.

Pues, solamente reiterar verdad, lo que mencioné en el tema de la dispensa, estoy en contra de ampliar una, un periodo de una elección que ya fue dada, elegimos Gobernador por dos años, entonces yo no veo el caso verdad, de que estemos haciendo esto hoy, cuando seguramente la siguiente bancada lo podría hacer en condiciones de mucha mayor coherencia; de mayor congruencia, yo estoy en contra de ampliar el periodo de Gobernador.

9. Al no registrarse más oradores que intervinieran a favor o en contra de la iniciativa, el Diputado Presidente instruyó al Director de Procesos Parlamentarios para que distribuyera las cédulas de votación a las diputadas y diputados, a fin de que emitieran su voto y lo depositaran en el ánfora respectiva, para lo cual la Secretaría llamó uno a uno a los Diputados presentes por su nombre para que depositaran la cédula con su voto.¹⁰⁸

10. El secretario escrutador contó veintidós cédulas de las cuales, veintiuna fueron a favor y expresó que una contenía un voto nulo, ante lo cual el Diputado Presidente declaró aprobada la iniciativa respectiva en la propia sesión extraordinaria celebrada el ocho de julio de dos mil diecinueve.

11. El mismo ocho de julio de dos mil diecinueve, fue notificado a los Municipios de Baja California la iniciativa del Decreto mencionada para los efectos establecidos en el artículo 112 de la Constitución local¹⁰⁹.

12. El veintitrés de julio de dos mil diecinueve, el Congreso de Baja California realizó el cómputo de la aprobación de la iniciativa por los Ayuntamientos y declaró formalmente la incorporación constitucional relativa a la reforma al artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce¹¹⁰.

13. A la reforma aprobada correspondió el decreto 351, el cual fue promulgado por el entonces Gobernador del Estado Francisco Arturo Vega de Lamadrid con el refrendo del Secretario de Gobierno, el quince de octubre de dos mil diecinueve y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre siguiente¹¹¹.

Ahora, en sus demandas los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, Revolucionario Institucional y de Baja California exponen argumentos en los que sostienen que en el proceso legislativo hubo violaciones que trascendieron a la validez constitucional de la reforma al artículo octavo transitorio del decreto de reforma 112 a la Constitución Política del Estado de Baja California.

En específico, los partidos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano consideran que la iniciativa respectiva fue aprobada el mismo día de su presentación, sin haberse turnado a la comisión respectiva para la elaboración del dictamen relativo, a fin de que fuera del conocimiento oportuno de todos los legisladores, es decir, con tres días de anticipación a su discusión y aprobación en términos de los artículos 29 de la Constitución local y 118 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Asimismo, los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de Baja California sostienen que la dispensa del trámite ordinario para aprobar la reforma combatida es ilegal, en tanto que la dispensa de trámites no procede en el supuesto de reformas a la Constitución local; y la solicitud correspondiente no fue motivada debidamente, es decir, carece de las razones por las que debió estimarse actualizada la urgencia notoria que permite simplificar el proceso legislativo, en contravención a lo previsto en los artículos 31 de la Constitución local y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Por su parte, los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional sostienen que el Pleno del Congreso local decidió que la votación fuera realizada mediante cédula, de tal manera que no se pudo conocer el sentido de la votación de los integrantes del Congreso, en contravención a los deberes de máxima publicidad y rendición de cuentas, pues por mandato legal la votación debió realizarse de forma nominal.

El Partido Acción Nacional agrega que si bien la reforma impugnada fue aprobada por mayoría de veintiún votos y una abstención, ello no convalida las violaciones al procedimiento legislativo, en términos de la jurisprudencia P.J. 37/2009, de rubro *"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA."*

¹⁰⁷ Página 2139 vuelta ídem.

¹⁰⁸ Ver páginas 2139 vuelta y 2140 ídem.

¹⁰⁹ Páginas 2183 a 2195 ídem.

¹¹⁰ Páginas 2891 a 2899 del Tomo IV.

¹¹¹ Cuya copia certificada obra en las páginas 2199 a 2201 del Tomo III.

Por su parte, el Partido de Baja California refiere que el Decreto de reforma no cumple con los requisitos de fundamentación y motivación legislativa.

Finalmente, el partido Movimiento Ciudadano argumentó que existió una dilación injustificada en la publicación del decreto de reforma con motivo de la consulta ciudadana, pues en términos normativos la declaración de validez de la reforma implica la obligación del Congreso local de remitir el decreto al Ejecutivo, quien debía tenerla por promulgada y ordenar sin mayor trámite su publicación en el Periódico Oficial del Estado; sin embargo, en cuanto a la dilación el Legislativo local afirmó que el proyecto fue extraviado, por lo que dichas actuaciones no son conforme a la Constitución local.

En primer lugar, cabe señalar que es infundado el argumento de los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de Baja California en el cual sostienen que la dispensa de trámites no procede en el supuesto de reformas a la Constitución local, pues de la revisión de los artículos 34 y 112 de ese cuerpo normativo se advierte que el procedimiento de reformas a ese ordenamiento se sigue en los mismos términos que el procedimiento para la creación y reforma de las leyes, con las modalidades señaladas expresamente en la Constitución.

En efecto, las reformas o adiciones a la Constitución del Estado de Baja California se encuentran reguladas en el artículo 112¹¹² de ese ordenamiento, en el cual se prevén los siguientes lineamientos.

- Los órganos que participan en el procedimiento son el Congreso local y los Ayuntamientos del Estado.
- Para la aprobación de la iniciativa de adiciones o reformas es necesaria una votación calificada de dos terceras partes del total de Diputados que integran la legislatura.
- Aprobada la iniciativa en el Congreso local, se envía a los Ayuntamientos con copia de las actas de los debates que hubiere provocado.
- Si de los votos de los Ayuntamientos hubo mayoría en favor de la adición o reforma, el Congreso local la declarará parte de la Constitución estatal.
- Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución en los términos referidos, podrán ser sometidas a referéndum de conformidad a las disposiciones que la ley de la materia establezca.
- Los decretos serán inmediatamente adoptados por el Congreso del Estado mediante dictamen referente a la afectación del texto de la Constitución y a la parte de su cuerpo en que debe incorporarse, el cual deberá aprobarse por mayoría calificada y, en su caso, producirá una declaratoria de reforma o adición constitucional que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite.

Asimismo, en el artículo 34 de la Constitución del Estado de Baja California¹¹³ fueron previstas las siguientes reglas aplicables de manera específica a las reformas constitucionales.

¹¹² Artículo 112. Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.

Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a Referéndum, de conformidad a las disposiciones que la Ley establezca.

Las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante Dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite.

¹¹³ Artículo 34. Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y devolverlo con sus observaciones a este Poder dentro de los quince días siguientes a aquel en que se le haga saber, o para que tomadas en consideración, se examine y se discuta de nuevo.

A. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no se devuelva con observaciones al Congreso dentro de los mencionados términos. Vencido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo dispondrá de diez días para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente del Congreso ordenará dentro de los quince días siguientes su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin que se requiera refrendo.

B. El proyecto de decreto o de ley al que se hubieren hecho observaciones, será promulgado y publicado si el Congreso en un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a que reciba las observaciones, vuelve a aprobarlo por dos tercios del número total de sus miembros. Vencido este plazo, se tendrá por no ratificado el proyecto de que se trate.

Los proyectos de decreto o de ley que hubieren sido objetados por el Ejecutivo, conforme a esta Constitución, y que hayan sido ratificados por el Congreso en el plazo indicado en el párrafo anterior, deberán ser promulgados y publicados en un término que no exceda de cinco días, contados a partir de la fecha en que hayan sido remitidos nuevamente al Ejecutivo.

C. Los proyectos de ley y los decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el Presidente y el Secretario del Congreso, en un plazo máximo de diez días a su aprobación. En un plazo similar, se deberán remitir a los Ayuntamientos, las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución, que haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de Diputados, para los efectos previstos en el artículo 112 de esta Constitución.

Las leyes, ordenamientos y disposiciones de observancia general que hayan sido aprobados por el Congreso del Estado y sancionadas por el Ejecutivo deberán ser promulgados y publicados en el Periódico Oficial del Estado.

- En el plazo máximo de diez días las iniciativas de adición o reforma a la Constitución local aprobadas por las dos terceras partes del número total de Diputados, serán remitidos a los Ayuntamientos para los efectos previstos en el artículo 112 de esa Constitución (Apartado C).

- El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre las reformas constitucionales aprobadas en los términos del artículo 112 de la Constitución local (Apartado G).

Estas son las disposiciones normativas que la propia Constitución del Estado de Baja California establece para su modificación, dentro de las cuales no fue regulado algún trámite reglamentario o su dispensa, por lo que aplicadas en su literalidad no definen la procedencia o improcedencia de la dispensa de los trámites para el caso de reformas constitucionales.

No obstante, cabe reconocer que la aprobación de leyes y decretos ante el Congreso del Estado deben sujetarse a las disposiciones constitucionales, legislativas y reglamentarias que rigen su actuación. En ese sentido, los preceptos que regulan la reforma a la Constitución no pueden interpretarse aisladamente, sino que deben armonizarse a fin de evaluar el ejercicio de las facultades de los órganos que integran el Poder Reformador.

Por tanto, la falta de previsión, de trámites y requisitos en los artículos 34 y 112 de la Constitución local no debe leerse como ausencia absoluta de reglamentación, sino más bien como una remisión a las demás reglas constitucionales que rigen el procedimiento legislativo, siempre que no sean contrarias a los lineamientos mínimos específicos que prevé la propia Constitución para su adición o modificación.

Por esa razón, en principio, son aplicables las reglas contenidas en el Capítulo Tercero, denominado *De la Iniciativa y Formación de las Leyes y Decretos*, perteneciente al Título Tercero de la Constitución Política del Estado de Baja California, al igual que las disposiciones legales y reglamentarias que de ella emanen, como son las contenidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Máxime que el artículo 34 se encuentra ubicado en ese capítulo, de manera que el propio Poder Reformador de la Constitución local asumió que las reformas a la Constitución se rigen en lo general por lo dispuesto en ese Capítulo, salvo las reglas especiales que la propia Ley Fundamental prevé.

Por consiguiente, tanto el análisis de las iniciativas de reforma constitucional de manera previa en comisiones legislativas, como la dispensa de ese estudio preliminar, se rigen por las disposiciones legales aplicables en general a la aprobación de leyes y decretos por parte del Congreso local, esto es, constituyen disposiciones que regulan la actuación del Poder Legislativo local que hacen viable el procedimiento de reforma a la Constitución y, además, que no contravienen los lineamientos básicos establecidos en los artículos 34 y 112 de ese cuerpo normativo.

Consecuentemente, la aplicación de los trámites reglamentarios para el análisis, discusión y aprobación de las iniciativas de reforma constitucional en comisiones y Pleno del Congreso se rigen por las disposiciones generales referidas, sin que se advierta alguna disposición constitucional que exija un análisis distinto o que excluya la posibilidad de dispensar los trámites en los casos urgentes; máxime que la dispensa de trámites en el procedimiento legislativo también fue prevista en el artículo 31 de la propia Constitución.

Señalado lo anterior, de la revisión del proceso legislativo llevado a cabo por el Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California, este Tribunal Pleno advierte que es infundado el argumento de los partidos políticos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano respecto a que la iniciativa debió turnarse a la comisión respectiva a fin de que fuera del conocimiento oportuno de todos los legisladores, en términos de los artículos 29 de la Constitución local y 118 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California¹¹⁴.

D. Si los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general, no fijan el día en que deben comenzar a observarse, serán obligatorias tres días después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

E. Las leyes que expida el Congreso del Estado, excepto las de índole tributario o fiscal, podrán ser sometidas a Referéndum, conforme lo disponga la Ley.

F. Los asuntos que sean materia de acuerdo, se sujetarán a los trámites que fije la Ley.

G. El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso, los emitidos por éste cuando actúe en funciones de Jurado de Sentencia y las reformas constitucionales aprobadas en los términos del artículo 112 de esta Constitución.

H. El Congreso del Estado tendrá facultades plenas para expedir, reformar, adicionar o abrogar la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Esta Ley o las reformas a la misma no podrán ser sujetas a observaciones, ni necesitarán de sanción, promulgación y publicación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia.

¹¹⁴ Artículo 118. Todo proyecto se turnará por el Presidente del Congreso a la Comisión que corresponda según la naturaleza del asunto de que se trate.

Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las Comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste su inicialista o algunos de los integrantes de la Comisión, a través de una adenda en forma escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la Comisión respectiva.

El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el Artículo 124 de esta Ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del Artículo 29 Constitucional.

Si bien es cierto que en el artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California fue establecido que todo proyecto será turnado por el Presidente del Congreso a la comisión que corresponda según se trate, también lo es que en términos de los artículos 31 de la Constitución local y 119 de la ley orgánica referida es posible que el Congreso de Baja California dispense el trámite de ser turnada una iniciativa a la comisión competente siempre y cuando sea calificada de urgente y obvia resolución por el Pleno del Congreso mediante una mayoría simple de los diputados presentes obtenida en votación económica.

En el caso, como fue referido, en el desahogo del primer punto del orden del día relativo a iniciativas, hizo uso de la voz el diputado Víctor Manuel Morán Hernández para presentar en nombre propio y en representación del grupo parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional el “Decreto por el que se reforma el artículo Octavo Transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante decreto número 112 del once de septiembre de dos mil catorce”.

Previo a dar a conocer el contenido de la iniciativa de reforma en cuestión, el Diputado referido solicitó someter a consideración del Pleno calificarla como de urgente y obvia resolución a efecto de dispensar los trámites para su aprobación.

Derivado de esa petición, el Diputado Presidente abrió el debate de la dispensa y preguntó a la asamblea si alguna diputada o diputado deseaba intervenir en contra de aquélla. De acuerdo con el acta de sesión y diario de debate, el Diputado Miguel Antonio Osuna Millán se manifestó en contra de la aprobación de la dispensa.

Enseguida, el Diputado Presidente manifestó que al no existir más oradores ni a favor ni en contra de la dispensa, sometía la dispensa a votación económica, la cual fue aprobada por veintinueve votos a favor y uno en contra de los diputados presentes.

De ahí que en el caso no estuviera obligado el Diputado Presidente de turnar la iniciativa a la comisión respectiva, pues el Pleno del Congreso local, como órgano primigenio del Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California, la consideró de urgente y obvia resolución a efecto de dispensar los trámites para su aprobación.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno el argumento de los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de Baja California en el sentido de que la dispensa del trámite ordinario para aprobar la reforma combatida es ilegal, en tanto que la solicitud correspondiente carece de las razones por las que debió estimarse actualizada la urgencia notoria que permite simplificar el proceso legislativo, en contravención a lo previsto en los artículos 31 de la Constitución local,¹¹⁵ 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California¹¹⁶ y los precedentes de esta Suprema Corte.

En el artículo 119 referido fue establecido que para la procedencia de la dispensa de trámite es necesaria la existencia de hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad, aunado a que la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

Al justificar la dispensa de trámites, el Diputado Víctor Manuel Morán Hernández sostuvo que la iniciativa debía calificarse como urgente y de pronta resolución con base en que de continuar con el periodo de la gubernatura como se estaba en la Constitución vigente en ese momento generaría una mayor afectación al erario público del Estado, crearía incertidumbre económica, política y social e impactaría de manera inevitable en los servicios públicos y en el bienestar integral de los ciudadanos de Baja California, además de que la ciudadanía tenía conocimiento de la iniciativa porque desde antes de la elección se dio a conocer.

En ese sentido, el Diputado Miguel Antonio Osuna Millán fue el único integrante del Congreso local en oponerse a la dispensa de trámites, mas no argumentó en contra de las razones expuestas por el Diputado Morán Hernández para sustentarla ni señaló no compartirlas, incluso, sino que su oposición fue en atención a que desde su perspectiva la reforma generaba desconocimiento e incertidumbre en las personas en atención a que el Gobernador fue electo por un periodo de dos años.

¹¹⁵ Artículo 31. En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.

¹¹⁶ Artículo 119. Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento. Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Así mismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

Así, a juicio de este Tribunal Pleno, las razones expuestas por el Diputado Morán Hernández y avaladas por veintiuno de las veintidós Diputadas y Diputados presentes en el salón de sesiones en ese momento son suficientes para considerar que en el caso fue cumplido el requisito previsto expresamente en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; sin que en este asunto sean aplicables los precedentes referidos por los demandantes, por las siguientes razones.

El Partido Acción Nacional considera que si bien la reforma impugnada fue aprobada por mayoría de veintiún votos y una abstención –que en las actas fue registrada como voto nulo– ello no convalida las violaciones al procedimiento legislativo, en términos de la jurisprudencia P./J. 37/2009, de rubro “*DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.*”¹¹⁷

Como se advierte de la lectura de la jurisprudencia P./J. 37/2009 y de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008 de la cual derivó, en ese asunto el Congreso de Colima, como integrante del Poder Reformador de la Constitución local de ese Estado, no motivó de forma alguna la dispensa de los trámites correspondientes; sin embargo, en el caso bajo estudio en el Congreso de Baja California sí se expusieron razones para motivar la dispensa en comento, de ahí que ese criterio no sea aplicable para guiar esta resolución.

Tampoco pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 fue declarada la invalidez del decreto 253 emitido el doce de octubre de dos mil seis, mediante el cual fueron reformados o adicionados los artículos 6, 20, 22, 37, 52, 53, 59, 74, 81, 82, 87, 89, 89 bis, 89 ter, 89 quáter, 92, 93, 94, 105, 112, 119, 122, 131, 144, 158, 161, 162, 170, 196 bis, 279, 281 bis, 282, 282 ter, 284, 291, 294, 309, 310, 315, 317, 320, 346, 411, 464, 478, 482, 483 y 486 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California (48 artículos), 343, 345, 346, 347, 348, 351 y 355, y derogó el 350, estos últimos del Código Penal para el Estado de Baja California (8 artículos).

Lo anterior debido a que la aceleración o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran la iniciativa planteada porque fue presentada el mismo día en que fue discutida y, por ende, debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance.

Además, en esa resolución fue señalado que no era posible considerar que una disposición general producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación pudiera ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo; máxime cuando como en ese caso no fue justificada la supuesta urgencia al amparo de la cual podría sostenerse su aprobación sin el cumplimiento de algunos trámites.

La inaplicabilidad de ese precedente para resolver este asunto radica en que las circunstancias fácticas en ambos casos son distintas, pues, por un lado, en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 no fue expresado de modo claro el motivo por el cual debían dispensarse los trámites ordinarios; no hubo conocimiento previo de la iniciativa legal impugnada que involucraba cuarenta y ocho artículos de la Ley Electoral y ocho del Código Penal, lo cual implicó una deficiente discusión del proyecto e impactó en la calidad democrática del debate; y, finalmente, fue aprobada por mayoría de trece votos a favor y doce en contra.

En cambio, en este asunto, los motivos para exentar a la iniciativa del trámite ordinario fueron expuestos con claridad por el Diputado Morán Hernández –con independencia de que se compartan o no– y avalados por veintiún votos de las Diputadas y Diputados presentes en la sesión con un solo voto en contra; la iniciativa solo reformó un artículo transitorio que solo prorroga el término del mandato del Gobernador por tres años más y, como consecuencia de ello, el ajuste necesario para el siguiente Gobernador, por lo que su comprensión no requería de un estudio profundo y detallado previo a su discusión y, por ende, no fue afectada la calidad democrática del debate por ser presentada el mismo día en la sesión; y, finalmente, la reforma fue aprobada por veintiún votos a favor por Diputados integrantes de distintas fuerzas políticas.

Aunado a que en este caso no fue argumentado por alguno de los partidos políticos demandantes, el desconocimiento de la iniciativa a discutir o su falta de distribución entre los integrantes del Congreso; incluso, el único Diputado que objetó la dispensa de trámite reconoció expresamente conocer con anticipación del tema del que trataba la reforma, como se advierte de la transcripción que de su intervención se hizo en este asunto.*.

¹¹⁷ DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo. [Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, registro 167520, tomo XXIX, abril de 2009, pág. 1110.]

* Ver cita textual en el punto 5 de la narración del proceso legislativo.

En ese sentido, cabe recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede determinar el potencial invalidante de las violaciones a las reglas que rigen el procedimiento legislativo sino a la vista de todo el procedimiento legislativo bajo examen, sobre la base del impacto último que dichas irregularidades proyectan sobre las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional sostienen que el Pleno del Congreso local decidió que la votación sería mediante cédula, de tal manera que no fue posible conocer el sentido de la votación de los integrantes del Congreso, en contravención a los deberes de máxima publicidad y rendición de cuentas, pues por mandato legal la votación debió realizarse de forma nominal.

Al respecto, en los artículos 149 y 150 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Baja California fue establecido que los dictámenes de iniciativa de ley o decretos en lo general y cada libro, título, capítulo, sección o artículo en lo particular deben aprobarse por votación nominal, para lo cual cada diputada y diputado dirá en voz alta su nombre completo, apellido paterno o apellido paterno y materno y la expresión a favor, en contra o me abstengo.

Como refieren los partidos políticos, al momento de exponer las razones por las que a su juicio debía exentarse la iniciativa de los trámites ordinarios, el Diputado Morán Hernández también solicitó someter a votación por cédula dicha iniciativa, de conformidad con el artículo 157 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Baja California; solicitud que fue aprobada junto con la dispensa de trámites.

A juicio de este Tribunal Pleno, la aprobación de la solicitud para modificar la forma en que en la ley prevé que debe realizarse una votación y su realización en esos términos es una violación a las reglas que rigen el procedimiento legislativo, que incidió en la aplicación correcta de las reglas de votación establecidas.

Sin embargo, dadas las características del caso concreto, dicha transgresión a las reglas que rigen el procedimiento no tiene relevancia invalidante ni afecta los deberes de máxima publicidad y rendición de cuentas, debido a que la reforma fue aprobada por mayoría de veintiún votos a favor y un voto nulo, por lo que es clara la intención de voto de las diputadas y los diputados presentes en la sesión del Pleno del Congreso del Estado de Baja California en que fue aprobada la reforma impugnada.

En ese sentido, como fue referido, en autos obra una copia del diario de debates donde se advierte que al realizar la votación los Diputados fueron llamados por orden alfabético para que depositaran la cédula correspondiente en el ánfora ubicada al frente de la tribuna¹¹⁸.

A lo anterior hay que agregar que en el procedimiento legislativo fue respetado el derecho a participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, dado que a todas las diputadas y diputados que solicitaron el uso de la palabra les fue concedido y libremente quien lo solicitó expuso sus ideas en torno a la dispensa e iniciativa puesta a discusión, lo cual sucedió en un contexto público.

Es un hecho notorio¹¹⁹ que en la integración del Congreso que aprobó la reforma impugnada, el Partido que presentó la iniciativa (Movimiento de Regeneración Nacional) no tenía la mayoría de los Diputados, pues el Partido Acción Nacional tenía doce Diputados, el Partido Revolucionario Institucional cinco Diputados, Movimiento de Regeneración Nacional tres Diputados y los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano, del Trabajo, de Baja California y Transformemos un Diputado cada uno de ellos; por tanto, los veintiún votos a favor de la reforma constitucional provienen de legisladores pertenecientes a los diferentes grupos parlamentarios¹²⁰.

De lo que se sigue que en la deliberación legislativa y aprobación de la reforma constitucional, la iniciativa fue discutida y aprobada por todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso local, sin que algún grupo parlamentario en su conjunto manifestara expresamente estar en contra de la propuesta, lo cual fue reflejado en la votación con la que fue aprobada dicha iniciativa de reforma.

Aunado a que la deliberación parlamentaria tuvo como objeto la modificación de un solo precepto constitucional respecto del cual pudieron tener conocimiento y pronunciarse todos los integrantes del Congreso local, el cual no presenta algún problema para dilucidar en una sola lectura cuál es el objeto de la reforma planteada y su alcance.

¹¹⁸ Ver páginas 2139 vuelta y 2140 del Tomo III.

¹¹⁹ La integración de los grupos parlamentarios se puede advertir en la Gaceta Parlamentaria de uno de octubre de dos mil dieciséis, consultada en el sitio de internet del Congreso del Estado de Baja California www.congresobc.gob.mx. Cabe aclarar que de esa integración original, no aparece la incorporación del Diputado José Antonio Casas del Real, quien rindió protesta el ocho de marzo de dos mil diecinueve.

¹²⁰ Cabe precisar que uno de los legisladores ausentes en la sesión en que fue discutida y aprobada la reforma impugnada pertenecía al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y el otro era el diputado del Partido de Baja California.

En suma, las violaciones al procedimiento legislativo advertidas por este Tribunal Pleno, específicamente la dispensa de los trámites ordinarios o la votación por cédula, no quebrantaron los valores democráticos propios del procedimiento legislativo ni transgredieron las reglas que rigen ese procedimiento, por lo cual no pueden considerarse violaciones al procedimiento con relevancia invalidante debido a las particularidades del caso.

Por su parte, el partido Movimiento Ciudadano argumenta que existió una dilación injustificada en la publicación del decreto de reforma con motivo de la consulta ciudadana, pues en términos normativos la declaratoria de validez de la reforma por parte del Congreso local implicaba la obligación de remitir el decreto correspondiente al Ejecutivo, quien debía tenerla por promulgada y ordenar sin mayor trámite su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Como lo señala el partido político, de la revisión del artículo 112 de la Constitución del Estado de Baja California este Tribunal Pleno advierte, por un lado, que en el procedimiento de reforma constitucional es posible convocar a un referéndum de conformidad con lo que establezcan las leyes y, por el otro, que una vez aprobada por mayoría calificada la declaratoria de reforma o adición constitucional, ésta deberá promulgarse sin necesidad de algún otro trámite.

Al respecto cabe recordar lo sostenido por este Tribunal Pleno en el sentido de que la promulgación y publicación cumplen su sentido cuando la ley es divulgada a través de los medios oficiales, de manera que al poner la disposición normativa general de manifiesto formalmente es cumplido su objetivo fundamental.¹²¹ Por lo que al existir la declaratoria de reforma constitucional surge la obligación constitucional de darle difusión mediante su promulgación sin mayor trámite.

En este asunto en concreto, la declaratoria de reforma constitucional fue aprobada por el Congreso local el veintitrés de julio de dos mil diecinueve, sin que se haya promulgado inmediatamente, sino que el propio Congreso emitió un acuerdo el veintidós de agosto de ese año¹²² mediante el cual convocó a una consulta ciudadana celebrada el trece de octubre siguiente.

Con posterioridad a dicha consulta, el quince de octubre de dos mil diecinueve el Gobernador de Baja California promulgó el decreto de reforma correspondiente y dos días después, el diecisiete de octubre del mismo año, fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

De lo expuesto este Tribunal Pleno advierte que el acuerdo de veintidós de agosto de dos mil diecinueve fue emitido en contraposición directa del artículo 112 de la Constitución local; no obstante, tal acuerdo y la consulta solo provocaron una dilación en la promulgación de la reforma impugnada que no invalidan el procedimiento de reformas, en tanto no alteraron el contenido de lo aprobado por los órganos que integran el Poder Reformador local.

En efecto, tal dilación no lleva a desconocer que dicha disposición transitoria fue aprobada por el órgano facultado para ello y de conformidad con los parámetros constitucionales para considerar que un procedimiento legislativo es válido, aunado a que el retraso en su publicación únicamente afectó el inicio de su vigencia, mas no tienen como consecuencia la invalidez del decreto por infracción al procedimiento legislativo.

Cabe precisar que si bien en el procedimiento de reforma a la Constitución del Estado de Baja California fue prevista la posibilidad de realizar un referéndum, de manera evidente la consulta realizada por el Congreso local no fue realizada de conformidad con las reglas del referéndum previsto en la Constitución, sino que fue realizado al margen del ordenamiento jurídico como un ejercicio de legitimación política sin reconocimiento en el ordenamiento constitucional.

¹²¹ Resulta aplicable la tesis P./J. 105/2009, que dice: "PROMULGACIÓN DE LEYES O DECRETOS LOCALES. LA AUSENCIA DE LA FRASE SOLEMNE CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE REZA: "EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA: (TEXTO DE LA LEY O DECRETO)", NO AFECTA LA VALIDEZ DE LA PUBLICACIÓN, SI EL GOBERNADOR DEL ESTADO UTILIZA OTRA EXPRESIÓN COMO "ANUNCIO", "INFORMO", U OTRA SIMILAR. El indicado numeral establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto y se comunicará al Ejecutivo Federal para su promulgación mediante la frase solemne indicada. Asimismo, se advierte que el obligado a emplear esa expresión es el Presidente de la República y no el Gobernador de algún Estado, por lo que su uso no lo vincula directamente, de manera que si utiliza la frase "anuncio", "informo", u otra similar, para hacer saber a la población que el Congreso Estatal le ha dirigido para su publicación el decreto o ley respectivo, tal situación no afecta la validez de la publicación, dado que no está prohibida en ordenamiento alguno ni existe una norma concreta que prescriba las palabras a utilizar al realizar el acto de promulgación. Además, éste es un acto preformativo (una acción lingüística) mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo da a conocer a los habitantes del Estado una ley o decreto (creación, reforma o adición) una vez que ha sido discutida y aprobada por el Poder Legislativo, y ordena su publicación, por tanto, el sentido de la promulgación se cumple cuando la nueva ley se divulga a través de los medios oficiales, cumpliéndose su objetivo fundamental al ponerse de manifiesto formalmente". [Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, página 1257, Registro: 165704].

¹²² En la Página 379 del tomo I de este expediente obra copia simple de la Convocatoria a Consulta Ciudadana emitida en cumplimiento al Acuerdo del Congreso del Estado de Baja California, el veintidós de agosto de dos mil diecinueve; documental que no fue objetada por las autoridades demandadas en sus informes en cuanto a su autenticidad o contenido, por lo que debe tenerse por cierto lo ahí afirmado. Cabe precisar que en el informe del Congreso del Estado fueron reseñados los antecedentes y resultados de la consulta referida.

Lo anterior porque en términos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, el referéndum constitucional es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo, entre otras medidas, a las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución local que sean trascendentes para la vida pública de la entidad (artículos 24, fracción I, y 25, fracción I, inciso a)¹²³.

Conforme al artículo 26 de dicha ley, el Instituto Electoral del Estado de Baja California¹²⁴, por medio del Consejo General, es el responsable de la organización y desarrollo del proceso de referéndum, así como la autoridad competente para calificar su procedencia y eficacia, efectuar el cómputo de los resultados y ordenar, en su caso, los actos necesarios para su realización.

En el artículo 28¹²⁵ de ese ordenamiento legal fueron previstas las materias que no podrán someterse a referéndum, en el artículo 29 de la ley¹²⁶ en comento fueron establecidos los sujetos legitimados para promoverlo y en los artículos 30 a 32¹²⁷ señalados los requisitos de la solicitud de referéndum constitucional, el cual se deberá presentar en el Instituto dentro de los treinta días hábiles siguientes a la publicación en el Periódico Oficial de la disposición normativa que se pretenda someterse a consulta.

No pasa inadvertido que en los artículos 2º¹²⁸, 73 Bis¹²⁹, y 73 Bis 1¹³⁰, de la Ley de Participación Ciudadana, la consulta popular se estableció como uno de los instrumentos de democracia directa mediante

¹²³ Artículo 24.- El referéndum es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a:

I.- Las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución del Estado que sean trascendentes para la vida pública del Estado;

II.- La creación, modificación, reformas, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado que sean trascendentes para la vida pública del Estado, y

III.- La creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos que sean trascendentes para la vida pública del municipio, en los términos de los reglamentos municipales.

Artículo 25.- El referéndum podrá ser:

I.- Atendiendo a la materia:

a) Referéndum constitucional, que tiene por objeto aprobar o rechazar modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución del Estado;

b) Referéndum legislativo, que tiene por objeto aprobar o rechazar la creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado y

c) Referéndum reglamentario municipal, que tiene por objeto aprobar o rechazar, la creación, modificación, derogación o abrogación de reglamentos municipales.

II.- Atendiendo a su eficacia:

a) Constitutivo, que tiene por resultado aprobar en su totalidad el ordenamiento que se someta a consulta;

b) Abrogatorio, que tiene por resultado rechazar totalmente el ordenamiento que se someta a consulta, y

c) Derogatorio, que tiene por resultado rechazar sólo una parte del total del ordenamiento que se somete a consulta.

¹²⁴ Artículo 26.- El Instituto, a través del Consejo General, es el órgano responsable de la organización y desarrollo del proceso de referéndum, así como la autoridad competente para calificar su procedencia y eficacia, efectuar el cómputo de los resultados y ordenar, en su caso, los actos necesarios en los términos de esta Ley.

¹²⁵ Artículo 28.- No podrán someterse a referéndum aquellas normas que traten sobre las siguientes materias:

I.- Tributario o fiscal;

II.- Egresos del Estado;

III.- Régimen interno y de organización de la Administración Pública del Estado;

IV.- Regulación Interna del Congreso del Estado;

V.- Regulación Interna del Poder Judicial del Estado, y

VI.- Las que determine la Constitución del Estado, y demás leyes.

¹²⁶ Artículo 29.- El referéndum constitucional puede ser solicitado por:

I.- El Gobernador;

II.- Los Ayuntamientos siempre que lo soliciten cuando menos dos de éstos, y

III.- Los ciudadanos que representen cuando menos el 1.5% de la Lista Nominal.

¹²⁷ Artículo 30.- La solicitud de referéndum constitucional, se deberá presentar ante el Instituto dentro de los treinta días hábiles siguientes a la publicación en el Periódico Oficial de la norma que se pretenda someter a consulta.

Artículo 31.- La solicitud de referéndum constitucional, que presente el Gobernador o los Ayuntamientos, deberá contener cuando menos:

I.- Nombre de la autoridad que lo promueve. Tratándose de los Ayuntamientos se deberán adjuntar los acuerdos de cabildo en donde se apruebe la promoción del proceso de referéndum;

II.- El o los preceptos legales en el que se fundamente la solicitud;

III.- Especificación precisa de la norma o normas que serán objeto de referéndum;

IV.- Autoridad de la que emana la materia del referéndum;

V.- Exposición de motivos y razones por las cuales se considera necesario someter a referéndum la norma o normas, y

VI.- Nombre y firma de la autoridad promotora, o en su caso, de quien tenga su representación.

La solicitud de referéndum legislativo deberá cumplir con los mismos requisitos.

Artículo 32.- Las solicitudes de los ciudadanos para promover referéndum constitucional o legislativo deberán presentarse en las formas oficiales que elabore y distribuya en forma gratuita el Instituto, las cuales contendrán los espacios para la información siguiente:

I.- Nombre del representante común de los promoventes;

II.- Domicilio legal del representante común que señale para oír y recibir toda clase de notificaciones;

III.- Indicación de la norma o normas objeto de referéndum;

IV.- Autoridad de la que emana la materia de referéndum;

V.- Exposición de motivos por los cuales se considera necesario someter la norma o normas a referéndum, y

VI.- Nombre, firma y clave de la credencial para votar de cada uno de los ciudadanos. El Instituto a través de su órgano directivo competente, y en los términos del convenio respectivo con el Instituto Federal Electoral, verificará los datos de las credenciales para votar.

¹²⁸ Artículo 2.- Los instrumentos de participación ciudadana son:

I.- Plebiscito;

II.- Referéndum;

III.- Iniciativa Ciudadana, y

IV.- Consulta Popular.

V.- Presupuesto Participativo.

Los principios rectores de la participación ciudadana son la libertad, la democracia, la corresponsabilidad, la solidaridad, el bien general, la subsidiariedad, la legalidad, la sustentabilidad y la equidad.

el cual el Ejecutivo del Estado, dos terceras partes del Congreso local o el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la entidad someten a consideración de la ciudadanía, mediante preguntas directas, temas de amplio interés en el Estado, cuya organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular corresponderá al Instituto Estatal Electoral¹²⁹.

Finalmente, para este punto es importante señalar que en el artículo 73 bis 4¹³² de la ley citada fue previsto que la consulta popular, plebiscito y referéndum que sean realizados en años electorales, deben llevarse a cabo el mismo día de la jornada electoral en que son celebradas las elecciones ordinarias en el Estado.

Con base en lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que la consulta ordenada en el acuerdo del Congreso de veintidós de agosto de dos mil diecinueve no es un referéndum; no fue realizada conforme a las reglas de la consulta popular previstas en la Ley de Participación Ciudadana de ese Estado, en tanto que fue realizada en año electoral por lo cual debió llevarse a cabo el día de la jornada electoral, sin que sucediera de esa forma; y, además, los propios Poderes demandados en sus alegatos reconocieron que la consulta carece de valor jurídico alguno.¹³³

No obstante, si bien la consulta realizada por el Congreso local no fue realizada estrictamente en términos del artículo 112 de la Constitución estatal, ello no invalida el decreto bajo análisis, pues el proceso de reforma correspondiente observó de manera formal los lineamientos previstos constitucionalmente para ello y dicha consulta fue más un ejercicio de legitimación política que jurídico, al carecer de fundamento legal.

No pasa inadvertido a este Tribunal Pleno que los argumentos anteriores fueron analizados a la luz de disposiciones locales de rango inferior a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, ello no impide su análisis en la acción de inconstitucionalidad, pues son necesarios para verificar la debida integración y existencia de la disposición normativa combatida, aspecto que sí es analizable en este medio de control abstracto.

Asimismo, no es aplicable el criterio sostenido por este Tribunal Pleno en los recursos de reclamación 150/2019-CA¹³⁴, 151/2019-CA y 158/2019-CA¹³⁵, pues esos asuntos derivan de controversias constitucionales y su planteamiento no aborda el procedimiento legislativo, sino que la litis se trataba del mero incumplimiento de ministración de recursos a los Municipios, en los plazos legales previstos para ello. Respecto de esa Litis en particular, se sostuvo que no entrañaban cuestiones de constitucionalidad.

En otro orden de ideas, el decreto impugnado no carece de fundamentación y motivación como lo señala el Partido de Baja California, en términos de la jurisprudencia plenaria de rubro "*FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA*."¹³⁶

¹²⁹ Artículo 73 Bis.- La consulta Popular es el instrumento a través del cual el Ejecutivo del Estado, el Congreso y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la entidad, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas temas de amplio interés en el Estado.

¹³⁰ Artículo 73 Bis 1.- Corresponde al Congreso del Estado, acordar la celebración de la Consulta Popular, que será dirigida a las y los Ciudadanos del Estado, y podrá ser solicitada por:

I.- El Poder Ejecutivo.

II.- El Congreso del Estado a solicitud de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

III.- El dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

¹³¹ Artículo 73 Bis 3.- El Instituto tendrá a su cargo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la Consulta Popular. Asimismo, tratándose de la solicitud ciudadana, verificará que se acompañe de las firmas correspondientes, a solicitud del Congreso, realizando la certificación respectiva.

¹³² Artículo 73 Bis 4.- La Consulta Popular, Plebiscito y Referéndum, que se celebren en años electorales, deberán realizarse el mismo día de la jornada electoral para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado.

¹³³ Páginas 4265 a 4279 del Tomo V.

¹³⁴ Resuelto en sesión celebrada el tres de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a los agravios relacionados con la existencia de causa de improcedencia manifiesta e indudable. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebollo y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El señor Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹³⁵ Resueltos en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek por razones distintas, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a los agravios relacionados con la existencia de causa de improcedencia manifiesta e indudable. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebollo y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

¹³⁶ El texto de la jurisprudencia es el siguiente. "Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica. [Semana Judicial de la Federación, séptima época, registro 232351, volumen 181-186, primera parte, página 239]"

Lo anterior porque el decreto fue emitido por el Poder Reformador del Estado, quien tiene facultades para reformar la Constitución local y, además, fue sustentado en la necesidad de ajustar el periodo de gobierno a las necesidades de planeación y de austeridad en el gasto público, lo cual es suficiente para considerar formalmente cumplido el requisito de motivación de la reforma a la Constitución impugnada, tal como lo sostuvo el Diputado Manuel Morán Hernández en la presentación de la iniciativa y justificación de la dispensa del trámite, en los siguientes términos.

Sí, con su venia señor Presidente Edgar Benjamín Gómez Macías. De conformidad con el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y del artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, le solicito someta a consideración del pleno la dispensa de trámite de la presente iniciativa, por calificarse como urgente y de pronta resolución. Toda vez que de continuar con el periodo de la gubernatura como se encuentra en la actual Constitución, generaría una mayor afectación al erario público del Estado, creando incertidumbre económica, política y social, impactando de manera inevitable en los servicios públicos y en el bienestar integral de los ciudadanos de Baja California, además de que la ciudadanía ya tiene conocimiento de la presente iniciativa; misma que desde antes de la elección se dio a conocer y se legitimó su interés con su voto en las urnas, asimismo solicito que en caso de ser aprobada dicha dispensa de trámite y una vez que sea discutida, se someta a votación por cédula dicha iniciativa, de conformidad con el artículo 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Es cuanto señor Presidente.

Así, sobre la base de lo expuesto en este apartado, este Tribunal Pleno reconoce la validez del procedimiento legislativo mediante el cual fue expedido el Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

OCTAVO. Estudio de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición normativa impugnada. Con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia y a efecto de resolver la cuestión planteada efectivamente, del análisis integral de los conceptos de invalidez este Tribunal Pleno advierte que de manera coincidente los demandantes impugnan la ampliación al periodo del Gobernador del Estado de Baja California por no haber sido publicado noventa días antes del inicio del proceso electoral, lo cual desde su perspectiva es contrario al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, en el cual fue establecido el principio de certeza electoral.

Los demandantes coinciden en señalar que la modificación al periodo de la gubernatura con posterioridad a la jornada electoral de junio de dos mil diecinueve, contraviene las disposiciones constitucionales y convencionales en las que fueron establecidas las bases de la organización política de los Estados, regulados los procesos electorales y reconocidos los derechos político-electorales y el principio de irretroactividad de la ley.

En atención a lo argumentado por ellos en sus demandas, en primer lugar, este Pleno determinará si la reforma a la Constitución local impugnada transgrede los principios de certeza y legalidad, así como el plazo establecido en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General; en segundo lugar, analizará la vulneración de otros principios aplicables en los procesos electorales, así como de los derechos político-electorales a que aluden los demandantes.

A.1. Principios de certeza electoral y legalidad y vulneración al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como fue referido, los demandantes impugnan la ampliación al periodo del Gobernador del Estado de Baja California por no haber sido publicado noventa días antes del inicio del proceso electoral, lo cual desde su perspectiva es contrario al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, en el cual fue establecido el principio de certeza electoral.

Para atribuir significado al artículo 105 constitucional, debe tenerse en cuenta que conforme a los artículos 39 y 40 de la Constitución General¹³⁷, los principios estructurales de la organización política del Estado mexicano se basan en la decisión soberana de constituir a la Nación como una República representativa, democrática, laica y federal.

¹³⁷ Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En relación con el régimen federal, en el artículo 116¹³⁸ constitucional fueron establecidas las bases mínimas que deben contener las Constituciones de los Estados. Específicamente, en su fracción IV fue previsto como obligación que las constituciones y las leyes de los Estados garanticen que las elecciones de los Gobernadores, miembros de las Legislaturas locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, aunado a que en el ejercicio de la función electoral deben regir los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Al respecto, debe tenerse en cuenta la relevancia histórica de la inclusión de la certeza y la legalidad como principios constitucionales rectores de la función electoral, federal y local.

Para comprender a cabalidad la adopción de esos principios resulta trascendente la reforma a diversos artículos de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, que culminó con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el establecimiento de un sistema integral de justicia en materia electoral, que hizo viable el control de constitucionalidad y de legalidad, con respecto a la especificidad de esta materia y del régimen federal mexicano.

Los alcances de esa reforma en relación con el fortalecimiento de los principios de certeza y legalidad pueden advertirse en la exposición de motivos de la iniciativa que le dio origen, la cual fue presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados, y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, en la Cámara de Senadores, así como del entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa exposición de motivos se reconoció que durante esa década México vivió una serie de cambios normativos en su orden constitucional que fueron transformando las instituciones político-electorales. Por ejemplo, en la reforma de 1990 se creó el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

También fue sostenido que las modificaciones propuestas en ese momento al sistema de justicia electoral tenían por objeto consolidarlo como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para el fortalecimiento del Estado de derecho.

Fue un hecho destacado, como un antecedente importante de dicho sistema de justicia, la creación del Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional especializada en la materia, lo que permitió avanzar hacia el fortalecimiento del principio de legalidad y contribuyó a incrementar la certeza y credibilidad en los procesos electorales.

En la iniciativa que dio origen a la reforma de mil novecientos noventa y seis, fue resaltado que la intención era culminar el proceso iniciado en mil novecientos noventa y tres, con las reformas al artículo 60 constitucional, mediante el cual desaparecieron los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores y, por ello, fue transferida la calificación de la elección presidencial de la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral, al Tribunal Electoral.

Aunado a lo anterior, en dicha iniciativa fue propuesto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conociera de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneraran los preceptos establecidos en la Constitución Federal y, en congruencia, se establecieron un conjunto de principios y bases para los procesos electorales de nivel local.

Se precisó que con ese nuevo medio de impugnación de la constitucionalidad de los actos de las autoridades locales, se pretendía moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido del texto fundamental atentaran contra el Estado de derecho; así como superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales para cerrar el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico, que pudieran afectar el sentido de la voluntad popular expresado en las urnas.

En la iniciativa también fue expresado con claridad que la propuesta pretendía conciliar los argumentos de carácter constitucional con los de orden práctico mediante el diseño de un sistema de justicia electoral completo que incluyó el control constitucional que propiciara el absoluto respeto al principio de legalidad, sin el riesgo de un viraje brusco, de tal manera que respetara las características de especificidad del derecho electoral y que el Poder Judicial se mantuviera ajeno a esos conflictos.

¹³⁸ Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

[...].

Así, los fundamentos y finalidades de la iniciativa de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y seis, que culminó con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el establecimiento de un sistema integral de justicia electoral que incluyó el control de constitucionalidad de las leyes y actos en esa materia, corroboran el vínculo estrecho que existe entre los principios de certeza y legalidad que sirven de base al Estado de derecho.

De igual manera, con esa reforma se dotó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con la facultad de conocer y resolver acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; con lo que se lograba contar con una justicia electoral integral, para no solo controlar los conflictos de legalidad, sino también los de constitucionalidad, tanto a nivel nacional como local.

De los motivos reseñados en la adopción de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y seis, se puede advertir que culminó el proceso de consolidación de los principios de certeza electoral y legalidad, en el sentido de que las controversias en esa materia sean resueltas desde el derecho, en procedimientos seguidos ante órganos jurisdiccionales, por lo cual se sujeta a todos los involucrados en los procesos electorales a un control desde la legalidad y no desde la racionalidad política.

Ese proceso de consolidación de los principios de certeza y legalidad se enmarca en la evolución histórica del modelo democrático en la Constitución General, que es reflejo de cambios políticos y sociales que han dado cauce institucional a los conflictos históricos surgidos bajo el marco normativo del sistema presidencial que nació en mil novecientos diecisiete.

Lo anterior permite sostener que el modelo de democracia representativa evolucionó al de democracia constitucional. Por consiguiente, en la interpretación de los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal es válido afirmar que el Estado mexicano se constituye como una República representativa, democrática, laica y federal, sujeto al régimen de un verdadero Estado constitucional de derecho.

A este nuevo modelo corresponden las exigencias de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad reconocidas en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución, como una de las bases mínimas a que debe sujetarse la Federación y todos los Estados que la integran.

Así, el modelo de la democracia representativa está basado en la designación de los representantes a través de elecciones libres y periódicas, por medio de las cuales se ejerce la soberanía. Ese modelo no exigía el control judicial de las cuestiones político-electorales y, por ende, tampoco la aplicación coactiva de los límites constitucionales y legales por esa vía en la resolución de los conflictos surgidos en ese ámbito.

En cambio, la democracia constitucional, propia del Estado de derecho, también parte del principio de representación popular, pero establece límites infranqueables para las mayorías y para los titulares de los órganos públicos, como son los derechos humanos y las reglas constitucionales en que se fundamenta el proceso electoral y, además, sujeta las cuestiones político-electorales al control jurídico en sede jurisdiccional.

Una vez establecida la relevancia histórica y constitucional de los principios de certeza electoral y de legalidad, los cuales forman parte del modelo de democracia constitucional adoptado por el Estado mexicano, a continuación se fijarán sus alcances conforme a los criterios establecidos por los órganos del Poder Judicial de la Federación.

En relación con el principio de certeza en materia electoral, en lo que interesa para la resolución de este asunto, en la jurisprudencia P./J. 98/2006¹³⁹ este Tribunal Pleno estableció que este principio consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.

¹³⁹ "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral". [Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1564. Registro digital: 174536].

Esta definición ha sido adoptada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en el ámbito de su competencia especializada, desarrollada conforme a las siguientes consideraciones, las cuales este Tribunal estima correctas.

Así, se puede sostener que el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, de tal modo que todos los participantes en el procedimiento electoral — acorde a las reglas del Derecho escrito formal mexicano—, conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que debe estar sometida la actuación de todos los sujetos que han de intervenir, incluidas las autoridades, electorales y no electorales, además de atender los hechos tal como acontezcan.

Además, el significado del principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable, de ahí que la certeza se convierta en presupuesto obligado de la democracia.

En efecto, la observancia del principio de certeza se debe traducir en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los que participen en el procedimiento electoral, conozcan las normas jurídicas que lo rigen, dotándolo de seguridad y transparencia, con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinataria de las normas electorales; tomando en consideración los correspondientes actos y hechos jurídicos, tal como hubieren sucedido.

También este principio está materializado en los actos y hechos que se ejecuten en un procedimiento electoral y tengan por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto, de manera libre, universal, cierta, secreta y directa, como la máxima expresión de la soberanía popular.¹⁴⁰

De lo anterior se advierte que el principio de certeza tiene distintos enfoques o matices.

Así, en uno de sus enfoques el principio de certeza electoral exige que de manera previa al inicio del proceso electoral los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, a todos los que participen en el procedimiento electoral conozcan con claridad y seguridad las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento.

En otro enfoque, el principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable y, por ende, el principio de certeza se convierta en presupuesto obligado de la democracia.

Además, ese principio se materializa en los actos y hechos que se ejecutan en un procedimiento electoral y que tienen por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto de manera libre, universal, cierta, secreta y directa, como la máxima expresión de la soberanía popular.

Atendiendo al enfoque del conocimiento de las disposiciones normativas que rigen el procedimiento, el principio de certeza no puede separarse ni interpretarse aisladamente, sino que necesariamente debe armonizarse con la máxima realización de otros principios y derechos constitucionales, como es el principio de legalidad y los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Acorde con ello, en el propio artículo 116, fracción IV, inciso b), constitucional fue establecido como rector de la materia electoral en el ámbito estatal el principio de legalidad en atención a que las reglas fundamentales del procedimiento electoral no solo deben ser conocidas de manera previa y cierta, sino también integrarse en un marco legal, sujeto a los límites y controles que derivan del principio de legalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, este Tribunal Pleno sostuvo que el principio de legalidad en materia electoral significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo¹⁴¹.

¹⁴⁰ Recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-118/2014 y SUP-RAP-120/2014, y en sentencia emitida al resolver el expediente relativo a la Contradicción de Criterios SUP-CDC-10/2017, el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho.

¹⁴¹ Resueltas en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil doce, por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, con reservas; Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

La subordinación de los demás Poderes a las disposiciones emanadas del Poder Legislativo Federal o local, según corresponda, tiene fundamento a su vez en el principio constitucional de división de poderes, de manera que los órganos aplicadores no pueden disponer de las reglas fundamentales establecidas en la ley por la voluntad general mediante enunciados universales y generales.

En tal sentido, por regla general, una disposición normativa establecida formalmente en las Constituciones o en las leyes que deriven de éstas no puede perder su vigencia sino mediante la emisión de otra disposición de igual jerarquía acorde con las formalidades que exige el propio ordenamiento o como resultado del control de constitucionalidad reservado a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, las cuestiones de hecho que ocurran durante el proceso electoral y el eventual consenso político generado en su desarrollo, no pueden llevar a desconocer la fuerza vinculante de las disposiciones previstas en las Constituciones y leyes vigentes con anterioridad al inicio del proceso electoral, en tanto que constituyen las reglas fundamentales a que están sujetos todos sus participantes, en términos de los principios de certeza y legalidad en materia electoral.

Con la peculiaridad, además, de que ambos principios son manifestación del diverso de seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y que es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano.

En ese sentido, desde un aspecto positivo, el principio constitucional de seguridad jurídica tiene por objeto que en el nivel normativo todas las personas tengan plena certeza del contenido del ordenamiento jurídico existente, a tal grado que puedan conocer los alcances y consecuencias de las hipótesis normativas que el legislador ha establecido, así como el ámbito competencial y de actuación de las instituciones y autoridades del poder público, para que con ello, desde un aspecto negativo, estén en aptitud de evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades y en su caso acceder a los remedios jurídicos o medios de defensa conducentes.

Acorde con lo anterior, por un lado, la seguridad jurídica se erige como uno de los ejes rectores de los órganos que ejercen el poder público, cuya actuación incide en los derechos fundamentales; por el otro, en la medida en que las disposiciones legales son revestidas de certeza es posible el conocimiento de las facultades permitidas a la autoridad, con la finalidad de evitar la actualización de conductas arbitrarias o desproporcionadas y excesivas y, en el supuesto de suscitarse, exista certeza en la defensa de los derechos lesionados.

Precisadas las definiciones de los principios de certeza y legalidad en el marco de la democracia constitucional, es necesario concretar sus alcances en un criterio de actuación que sirva de parámetro constitucional para resolver los problemas jurídicos planteados por los demandantes.

Para ello, cabe recordar que en este asunto es impugnada la modificación a la disposición transitoria de la Constitución Política del Estado de Baja California en la que fue prevista la duración del cargo de Gobernador que inició funciones el uno de noviembre de dos mil diecinueve, porque a juicio de los demandantes dicha reforma no fue realizada con la oportunidad exigida en la Constitución General.

Conforme al principio de certeza, todos los participantes del proceso electoral (ciudadanos, institutos políticos y autoridades) deben conocer con claridad y seguridad las reglas fundamentales que integran el marco legal del procedimiento, lo cual se materializa en los actos y hechos que se ejecutan en él y que tienen por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto de manera libre, universal, cierta, secreta y directa.

La duración de los cargos de elección popular es una condición determinante del voto. La opción que elige el ciudadano no se limita a responder quién debe gobernar, sino también en qué cargo y por qué tiempo. En consecuencia, no puede sostenerse que exista una elección democrática de gobernantes sin el conocimiento certero del límite temporal por el que ejercerán el poder público, con la consecuente certidumbre que tiene el electorado y los demás participantes de la contienda político-electoral respecto a la renovación futura de los cargos.

Por tanto, en aplicación del principio de certeza electoral, cualquier modificación a la duración de los cargos de elección popular debe realizarse de manera previa al inicio del proceso electoral, a efecto de que todos sus participantes ejerzan sus derechos en atención a un mismo entendimiento sobre los alcances temporales del cargo que es objeto de la contienda y sobre el cual recaerá la expresión de la voluntad libre del electorado.

Por lo que hace al principio de legalidad, las disposiciones establecidas formalmente en las Constituciones –ya sea federal o local– o en las leyes que deriven de éstas, no pueden perder su vigencia sino mediante otras disposiciones de igual jerarquía emitidas conforme a las formalidades exigidas en el propio ordenamiento o como resultado del control abstracto de constitucionalidad reservado a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que en observancia del principio de legalidad, todos los participantes del proceso electoral local del Estado de Baja California 2018-2019 ejercieron sus derechos y cumplieron sus obligaciones, en aplicación del artículo transitorio vigente desde dos mil catorce, de modo que esa es la disposición conforme a la cual fue constituida la representación política derivada de ese proceso.

Aunado a lo anterior, dado que el artículo octavo transitorio forma parte de la Constitución local, solo puede modificarse por otra disposición normativa de igual jerarquía, siempre que el órgano emisor cumpla con las demás exigencias constitucionales y legales aplicables a ese tipo de disposiciones.

Por tal razón, también sería violatorio del principio de legalidad la reforma combatida, en el caso de que se determine que el Poder Reformador local dejó sin efectos un precepto de la Constitución del Estado de Baja California que preveía la duración del cargo de Gobernador, al que se sujetaron todos los participantes del proceso electoral correspondiente, sin atender los límites constitucionales que rigen en esta materia.

En consecuencia, de determinarse que la disposición normativa transitoria impugnada no satisface los parámetros constitucionales de certeza electoral y legalidad, en los términos precisados, existiría también una vulneración al principio de seguridad jurídica.

Una vez determinados los alcances y relación de los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica, corresponde exponer la interpretación del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política¹⁴² que, como garantía del principio de certeza, prevé que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse, por lo menos, noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante este prohíbe que haya modificaciones legales fundamentales.

En primer término, se precisarán los alcances de dicha disposición normativa constitucional, que tuvo su origen en la mencionada reforma a la Constitución Federal de agosto de mil novecientos noventa y seis, en la que como parte del nuevo sistema integral de justicia electoral se estableció como supuesto de procedencia de la acción de inconstitucionalidad, el control de las normas generales en materia electoral y se reconoció la legitimación de los partidos políticos para intentarla.

En la iniciativa se expresó que para crear el marco adecuado que diera plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, se contemplaban, además, entre otros aspectos fundamentales, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución fuera la consignada en dicho artículo; y que las leyes electorales no fueran susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que fueran a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su inicio, de tal suerte que pudieran ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Suprema Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que iniciaran formalmente los procesos respectivos.

Lo anterior demuestra que la finalidad del mandato constitucional que se analiza consistió en dotar de plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, y que cualquier modificación sustancial a las leyes electorales se emitiera con la anticipación necesaria, no solo para que se tuviera conocimiento oportuno, sino también para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estuviera en aptitud de ejercer el control abstracto con efectos generales, de manera previa al inicio del proceso electoral.

¹⁴² Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

[...].

En relación con la mencionada norma constitucional, en la acción de inconstitucionalidad 145/2017 y su acumulada 146/2017, este Tribunal Pleno reiteró el criterio sostenido en diversos precedentes en los cuales definió que en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional fue establecida una obligación y una prohibición respecto de la promulgación, publicación y reforma de las leyes electorales federales y locales¹⁴³.

Dicha obligación está relacionada con un límite temporal, en atención a que las disposiciones normativas deben promulgarse y publicarse en un plazo específico, esto es, noventa días antes del inicio del proceso electoral en el que vayan a aplicarse; mientras que la prohibición fue planteada en la lógica de que dichas disposiciones no pueden ser objeto de modificaciones dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral y durante su realización no podrán haber modificaciones fundamentales.

En el precedente antes citado, fue señalado que dicha regla de temporalidad tiene por finalidad que las disposiciones electorales puedan impugnarse por los sujetos legitimados para ello y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda resolver oportunamente las contiendas respectivas, esto es, antes del inicio del proceso electoral correspondiente, con el objeto de garantizar el principio de certeza que rige en la materia.

Para decidir si efectivamente el decreto impugnado transgrede lo establecido en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, debe tenerse en cuenta que en los precedentes referidos este Tribunal Pleno consideró necesario determinar si la modificación normativa impugnada es de carácter fundamental y si dicha reforma fue realizada dentro de los noventa días previos al proceso electoral o, incluso, una vez iniciado éste y hasta antes de su conclusión.

Respecto al alcance de la expresión “modificaciones legales fundamentales” prevista en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017¹⁴⁴, este Tribunal Pleno precisó que será fundamental aquella modificación que tenga por objeto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración en el marco jurídico aplicable a dicho proceso mediante el otorgamiento, modificación o eliminación de algún derecho u obligación de hacer, no hacer o dar para cualquiera de los actores políticos, incluidas las autoridades electorales.

Así, las reformas a disposiciones normativas que rigen un proceso electoral no serán fundamentales si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados ni repercute en las reglas a observar durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter señalado.

Con base en lo anterior, para la aplicación del parámetro de interpretación referido, en primer lugar es necesario determinar si la expedición del Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de esa entidad federativa, implica una modificación fundamental en términos del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Debe tenerse en cuenta que la duración de los cargos de elección popular es un presupuesto necesario para ejercer los derechos de participación política, así como los de votar y ser votado en condiciones de certeza y equidad, en la medida en que la elección no se limita a definir quién será el representante electo popularmente, sino que también gravita en la decisión de la ciudadanía el cargo que será conferido y su alcance temporal.

La modificación o ajuste a la duración de los cargos de elección popular debe realizarse con la oportunidad necesaria para que los electores estén plenamente informados y tengan conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elijan, de modo que su elección no se limita a definir quién será su representante, sino también condiciona el cargo que le confiere y el alcance temporal del poder que le otorga, en el entendido de que existe certeza sobre la renovación de ese mandato fijo ante su conclusión.

¹⁴³ Como ejemplo de estos precedentes pueden referirse, entre otros, la acción de inconstitucionalidad 61/2012, la acción de inconstitucionalidad 139/2007 y la acción de inconstitucionalidad 41/2008.

¹⁴⁴ Resueltas en sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández obligada por la votación previa, Medina Mora I. con reservas, Pérez Dayán obligado por la votación previa y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo al tema 2, denominado “Vigencia del decreto al día de su aprobación e inconstitucionalidad por no mediar noventa días entre la modificación de la norma impugnada y el inicio del proceso electoral”, en su apartado b), denominado “Violación al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal por no mediar noventa días entre la modificación de la norma impugnada y el inicio del proceso electoral y la consecuente inconstitucionalidad de la modificación de la fecha en que iniciará el proceso electoral”, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio quinto del Decreto 286 impugnado. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

De ahí que cualquier modificación al periodo de los cargos de elección popular una vez que han sido definidos los términos en los que será realizada la elección cambia de manera fundamental las reglas del proceso electoral, debido a que altera las condiciones que sirven de base para el ejercicio de los derechos de quienes intervienen en él, como partidos políticos, precandidatos, candidatos y electores.

Además, varía temporalmente el inicio del siguiente periodo electoral, el cual, a su vez, da certeza respecto de un elemento esencial en todo gobierno republicano y democrático, a saber, la certidumbre respecto del relevo de los gobernantes y representantes populares mediante elecciones libres, auténticas y periódicas una vez concluido el mandato fijo que les fue conferido.

En el caso concreto, el contenido del Decreto 351 impugnado, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, es del tenor siguiente.

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 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.

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

NOVENO AL DÉCIMO NOVENO. [...].

Previo a la reforma transcrita, el artículo octavo transitorio contenido en el Decreto 112 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil catorce, era del tenor siguiente.

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.

Como se advierte de la lectura de ambas disposiciones, la reforma a la Constitución local modificó el período de duración de la gubernatura con inicio de funciones el uno de noviembre de dos mil diecinueve, para concluir el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro y no el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno, como fue previsto en su texto vigente hasta el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve; reforma con lo cual fue ampliado el periodo del ejercicio de un cargo de elección popular de dos a cinco años.

De ahí que en este caso deba considerarse que la reforma bajo estudio es una modificación legal fundamental en términos del párrafo penúltimo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, en atención a que tuvo por objeto producir en las bases y reglas del proceso electoral una alteración en el marco jurídico aplicable mediante la modificación de los derechos y obligaciones de los ciudadanos del Estado de Baja California y de aquellas personas interesadas en ejercer el derecho al voto pasivo.

Definido que la reforma impugnada consiste en una modificación legal fundamental, corresponde analizar si dicha modificación fue realizada dentro del periodo de veda establecido en el párrafo penúltimo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, es decir, dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral, periodo en el que está prohibido hacer modificación alguna, o durante el proceso electoral hasta su conclusión, en el cual no pueden realizarse modificaciones fundamentales.

Cabe recordar –como fue precisado al referir los antecedentes del asunto– que el proceso electoral inició el nueve de septiembre de dos mil dieciocho, la jornada electoral fue realizada el dos de junio de dos mil diecinueve, el Instituto Estatal Electoral declaró válida la elección y expidió la constancia de mayoría a favor de Jaime Bonilla Valdez el once de junio siguiente y declaró concluido formalmente el proceso electoral 2018-2019 el siete de octubre de ese año y, finalmente, que la rendición de protesta del Gobernador del Estado de Baja California fue realizada el uno de noviembre de dos mil diecinueve.

Es necesario tener en cuenta que el proceso legislativo que concluyó con la publicación de la disposición normativa transitoria, comenzó el ocho de julio de dos mil diecinueve, fecha en la que también fue aprobado en el Congreso local, posteriormente enviado a los Ayuntamientos para su aprobación y, finalmente, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre del mismo año.

De ello se advierte que el proceso legislativo inició en julio de dos mil diecinueve, esto es, con posterioridad a la jornada electoral realizada el dos de junio de ese año y en el periodo en el que aún estaba desarrollándose el proceso electoral para designar a quien ocuparía el cargo de Gobernador Constitucional del Estado a partir del primero de noviembre del mismo año.

Finalmente, la disposición normativa impugnada fue publicada después de concluido el proceso electoral 2018-2019 del Estado de Baja California, pues éste finalizó el siete de octubre de dos mil diecinueve y aquella fue publicada el diecisiete siguiente, pero antes de que Jaime Bonilla Valdez tomara posesión del cargo de Gobernador de esa entidad federativa el uno de noviembre de ese año.

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que la reforma impugnada implica un cambio fundamental en la organización político electoral del gobierno de Baja California que por su diseño solo tiene aplicación en el proceso electoral 2018-2019, es decir, si bien fue publicada y, por ende, entró en vigor una vez que había concluido el proceso electoral, su contenido necesariamente rige los actos y consecuencias propias de dicho proceso electoral y, en este aspecto, no de uno futuro, salvo por la fecha de su inicio y conclusión.

En ese sentido, no es posible considerar que la reforma impugnada únicamente modifica situaciones futuras y que su regulación no impacta en el proceso electoral 2018-2019 del Estado de Baja California, aun cuando haya sido publicada una vez finalizado este, pues originalmente la concurrencia de las elecciones locales con las federales fue prevista para la elección de Gobernador en el año dos mil veintiuno y, por ende, dispuesto que el periodo de gobierno por única ocasión sería de dos años; mientras que en el texto reformado fue establecido que la concurrencia de dichas elecciones no sucedería en el año precisado, sino hasta el año dos mil veinticuatro, con lo cual fue ampliado el periodo de gobierno a cinco años.

De ahí que si bien el Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California cumplió desde un punto de vista formal con el parámetro constitucional relativo a no modificar alguna disposición legal noventa días antes del inicio del proceso electoral, ni hacer una modificación legal fundamental durante la realización de dicho proceso, en términos del párrafo penúltimo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, desde un punto de vista material no cumplió con dicho parámetro, en tanto que la disposición normativa necesariamente regula aspectos propios del proceso electoral 2018-2019 del Estado de Baja California, con lo cual configuró un fraude a la ley en sede constitucional, por simular cumplir con las normas fundamentales para lograr un fin ilícito.

Por tanto, como fue adelantado, el Poder Reformador de la Constitución local no respetó el parámetro constitucional previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, establecido con el objeto de que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.

Por consecuencia de los razonamientos que se han esgrimido, deben declararse fundados los conceptos de invalidez en los que es argumentado que el decreto impugnado transgrede el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General por violar los principios de certeza y seguridad jurídica.

A.2. Precisión respecto a los argumentos de las autoridades demandadas en relación con el momento en que fue emitida la disposición impugnada

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno lo alegado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, en el sentido de que la disposición impugnada fue publicada antes de que el Gobernador electo tomara posesión del cargo y estuviera en ejercicio.

Como ya fue señalado, el periodo en el que no es posible realizar modificaciones fundamentales a las disposiciones normativas no solo es un requisito formal que deba cumplirse sin mayor condición y finalidad de manera previa al ejercicio del cargo, sino que es más relevante porque tiene sustento en la formación de la voluntad del electorado, de manera que tiende a garantizar el pleno conocimiento de ese elemento antes del desarrollo del proceso electoral.

Tampoco pasa inadvertido lo argumentado por los mismos Poderes del Estado en el sentido de que el electorado tuvo conocimiento de que el periodo de la gubernatura a elegir duraría cinco años y, además, que ese cambio garantizaría la austeridad en el ejercicio de los recursos y una mejor planeación en el gobierno.

Al respecto agregan que durante la realización del proceso electoral la última publicación de la convocatoria a las elecciones en lo relativo a la duración del cargo fue por cinco años, en términos de lo ordenado por el Tribunal de Justicia Electoral de ese Estado en el recurso de inconformidad 18/2019 y acumulados, y publicada en el Periódico Oficial de la entidad el ocho de marzo de dos mil diecinueve, sin que con posterioridad fueran dadas a conocer las modificaciones a esa determinación jurisdiccional.

También refieren que en la exposición de motivos y presentación en el Congreso local de la iniciativa de reformas impugnada fue precisado que, al llevar a cabo las campañas electorales, el electorado tuvo conocimiento amplio de que el periodo sería aumentado a cinco años.

Sin embargo, lo alegado por los Poderes demandados no sustenta la validez constitucional del decreto impugnado en tanto que ninguna de las situaciones fácticas que aducen tiene como consecuencia justificar la falta de oportunidad de la reforma constitucional que realizaron.

Lo anterior porque en el artículo octavo transitorio del decreto 112, publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de octubre de dos mil catorce, fue previsto que para efectos de la concurrencia de la elección de Gobernador con el proceso electoral federal del año dos mil veintiuno, el Gobernador electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve iniciaría funciones el uno de noviembre de ese año y concluiría el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

Esa disposición normativa transitoria estaba vigente cuando inició el proceso electoral en dos mil dieciocho y no había sido declarada inconstitucional en algún medio de impugnación, sin que además en esta instancia sea posible desconocer su vigencia o validez porque no constituye la materia de impugnación; de ahí que fuera la disposición normativa aplicable en ese momento y, por ende, sustento de la convocatoria para la elección de Gobernador.

Debe considerarse que el veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California resolvió los recursos de inconformidad RI-18/2019 y sus acumulados, en los que estimó lo siguiente.

[...] el ajuste al periodo de gestión de la Gubernatura electa en este proceso electoral local, no fue conforme a los principios de progresividad y pro persona [Decreto 112], puesto que debió contemplar la medida alterna que implicaba una restricción menor al derecho de ser votado y acceder al cargo por un periodo determinado en el artículo 44 de la Constitución local.

Con base en esa interpretación, el Tribunal Electoral local ordenó al Consejo General del Instituto Electoral local la emisión de una adenda a la convocatoria en la que insertara la interpretación de ese Tribunal a su Base Sexta, inciso a), a efecto de especificar que el periodo del cargo de Gobernador sería ejercido del uno de noviembre de dos mil diecinueve al treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro; publicación de esa adenda referida por los demandados como la última en la que se precisó con conocimiento general la duración de la gubernatura (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el ocho de marzo de dos mil diecinueve).

Sin embargo, tal publicación no pudo surtir efecto alguno, en tanto que la resolución judicial que le sirvió de sustento fue revocada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-5/2019 y acumulados, del veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, en los cuales se resolvió revocar la sentencia controvertida, sobreseer en el recurso de inconformidad referido y revocar todos los actos llevados a cabo en su cumplimiento, incluido el acuerdo IEEBC-CG-PA13/2019 en el que el instituto electoral local emitió la adenda en comento, conforme a lo siguiente.

Decisión y efectos

Con base en las consideraciones precedentes, al haber resultado fundado el agravio en estudio, lo procedente es:

- (i) Revocar la sentencia controvertida, en lo que fue materia de impugnación.
- (ii) En plenitud de jurisdicción, se sobresee en el recurso de inconformidad identificado con la clave RI-18/2019 del índice del Tribunal Local.
- (iii) Se revocan todos los actos que se hayan llevado a cabo en cumplimiento a la sentencia del Tribunal Local, destacadamente, pero sin ser limitativo, el acuerdo IEEBC-CG-PA13-2019, de veinticinco de febrero de este año, a través de la cual el Instituto Electoral Local emitió la adenda a la Base Sexta de la Convocatoria pública para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado de Baja California, durante el proceso electoral 2018-2019.

Es evidente entonces, que la publicación de la adenda a la Base Sexta de la Convocatoria fue emitida en cumplimiento de una sentencia que no tenía el carácter de cosa juzgada por estar pendiente la impugnación intentada en su contra; y, por tanto, si en esos medios de defensa la sentencia fue revocada y ordenado revocar también todos los actos emitidos, tanto la resolución revocada como su ejecución de manera definitiva e inatacable conforme el artículo 99 de la Constitución Federal, ya no podían subsistir en el orden jurídico; de tal manera que la falta de difusión o conocimiento de esa medida por las autoridades locales no pueden servir de justificación para su subsistencia, pues implican un desconocimiento a la plena ejecución de las sentencias garantizada en el artículo 17 del Texto Fundamental.

Aunado a lo anterior, los actos realizados durante el proceso electoral demuestran que tanto las autoridades locales como quienes en él participaron tenían claro que la disposición aplicable, respecto a la duración del periodo de gobierno, sería la que establece el artículo octavo transitorio del Decreto 112, y no la reforma de dos mil diecinueve, antes mencionada.

Ello se corrobora puesto que el treinta de marzo de dos mil diecinueve, el Instituto Estatal Electoral emitió el acuerdo de registro de Jaime Bonilla Valdez como candidato a la Gubernatura del Estado de Baja California y, de manera específica, aclaró que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había revocado lo resuelto por el Tribunal local en el RI 18/2019 y acumulados, por lo que la convocatoria a elecciones quedaba subsistente en sus términos y el periodo de la gubernatura sería del uno de noviembre de dos mil diecinueve al treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

Inconforme con ese periodo, Jaime Bonilla Valdez interpuso recurso de inconformidad, registrado bajo el expediente 63/2019 y resuelto por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California el siete de mayo siguiente, en el sentido de inaplicar el artículo octavo transitorio del decreto 112 y modificar el acuerdo del Instituto Electoral local IEEBC-CG-PA37-2019 y la convocatoria respectiva, para el efecto de que el periodo de la gubernatura del ciudadano que fuera electo en el proceso electoral 2018-2019, fuera por seis años.

Sin embargo, al resolver los juicios de revisión constitucional electoral 22/2019 y acumulados, el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la determinación de tribunal electoral local bajo la precisión de la subsistencia del artículo octavo transitorio del decreto 112 del Congreso del Estado de Baja California, en los términos publicados en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de octubre de dos mil catorce. La determinación es del tenor siguiente.

En consecuencia, si la resolución impugnada determinó la inaplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Constitución del Estado de Baja California únicamente sobre la base de que resultaba fundado el planteamiento de inconstitucionalidad que hizo valer Jaime Bonilla Valdez por transgredir su derecho a ser votado al impugnar el Acuerdo de su registro y dicho planteamiento debió declararse inoperante conforme se ha expuesto, no puede quedar subsistente la decisión aquí cuestionada.

Con base en los razonamientos expuestos lo procedente es revocar la sentencia impugnada, así como los actos posteriores que se hubieran emitido en cumplimiento a la misma.

Por tanto, subsiste el transitorio octavo del Decreto 112 de la Legislatura del Estado de Baja California, en los términos publicados en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de octubre de dos mil catorce.

Posteriormente, el once de junio de dos mil diecinueve el Instituto Estatal Electoral de Baja California emitió el Dictamen del Consejo General Electoral relativo al cómputo estatal de la elección a la Gubernatura del Estado, declaración de validez de la elección y de Gobernador electo, en el que declaró que Jaime Bonilla Valdez, postulado por la Coalición Juntos Haremos Historia en Baja California, fue el candidato que obtuvo mayoría de votos; asimismo, declaró válida la elección celebrada en el proceso electoral local ordinario 2018-2019 y le expidió la constancia de mayoría.

En el segundo punto resolutivo del Dictamen fue declarado Jaime Bonilla Valdez como *“Gobernador Electo para que desempeñe el cargo, de acuerdo con lo previsto en la Base SEXTA inciso a) de la Convocatoria para elecciones ordinarias emitida por este Consejo General”*, sin referir la reforma en la que fue convocado el plazo de cinco años y, además, con la transcripción del artículo octavo transitorio del decreto 112, conforme al cual el plazo de funciones del Gobernador electo sería por dos años, en el punto 14 de sus consideraciones.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Páginas 4020 a 4045 del Tomo V.

El catorce de junio de dos mil diecinueve, Jaime Bonilla Valdez interpuso recurso de revisión contra el Dictamen del Instituto Estatal Electoral de Baja California, el cual fue registrado bajo el expediente RR 146/2019 por el Tribunal de Justicia Electoral de la entidad; sin embargo, el seis de septiembre de dos mil diecinueve el recurrente se desistió del recurso.

Con los actos precisados, se demuestra que el fundamento que rigió la duración del cargo de Gobernador durante el proceso electoral 2018-2019 fue el de dos años, en términos del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Constitución Local, y conforme lo dispuesto en la Base Sexta, inciso a), de la convocatoria emitida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral.

Precisamente la existencia de esa disposición transitoria es la que motivó los distintos medios de impugnación intentados por Jaime Bonilla Valdez, la cual también hizo necesaria la reforma ahora impugnada. Ningún sentido tendría reformar una disposición que evidentemente ya no sirviera de fundamento a la designación del Gobernador, al proceso electoral en el que resultó electo, y al inicio del próximo proceso en el que se renovará al Ejecutivo local.

Por lo demás, como se ha sostenido, las situaciones fácticas no pueden justificar la validez constitucional de disposiciones normativas generales en un estudio abstracto, aunado a que tampoco podría determinarse su validez con base en la elección del plazo más idóneo y conveniente desde el punto de vista político o económico o por el posible consenso alcanzado en la sociedad en general, pues la pertinencia de ese plazo entra en la autonomía con que goza el Estado de Baja California, siempre que esa decisión sea tomada con pleno respeto a los principios y disposiciones constitucionales.

B. Transgresión a las bases establecidas en el artículo 116 constitucional, derechos políticos y prohibición de retroactividad de la ley

Este Tribunal Pleno considera que también son fundados los conceptos de invalidez en los que los demandantes plantearon la transgresión a otras disposiciones constitucionales, tan solo por el hecho de haberse emitido con posterioridad al momento en que fue expresada la mayoría del electorado a favor de un candidato determinado, por las siguientes razones:

B.1 Bases constitucionales de la organización política de los Estados

En lo que interesa para este asunto, en la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴⁶ fue establecido que los gobernadores de los Estados serán designados mediante elección directa, no podrán durar en su encargo más de seis años y que aquellos nombrados mediante elección popular –ordinaria o extraordinaria– en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

En la fracción IV del artículo constitucional referido fue establecido que las elecciones locales serán realizadas de conformidad con las bases establecidas en la Constitución Federal y las leyes generales en la materia, las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral; fue definido como método de elección el sufragio universal, libre, secreto y directo; y, precisado que la jornada comicial por regla general tendrá lugar el primer domingo de junio del año que corresponda, salvo que se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal.

¹⁴⁶ Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

(...)

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición; (...)

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: (...)

n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; (...)

Asimismo, en la fracción IV del artículo 116 constitucional referido, en específico en el inciso n), fue mandado a las entidades federativas que al menos una elección local (gobernador, diputados del Congreso local o integrantes del ayuntamiento) sea realizada en la misma fecha en que tenga lugar alguna elección federal.

Al respecto debe precisarse que el texto vigente de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General fue redactado en el Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en cuyo artículo segundo transitorio fueron previstas las fechas de celebración de la jornada electoral federal del año dos mil dieciocho y posteriores.

De igual forma, debe señalarse que este no es el primer asunto en el que este Tribunal Pleno analiza un problema jurídico similar al ahora planteado, pues en las acciones de inconstitucionalidad 3/2002¹⁴⁷; 8/2002¹⁴⁸; 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006¹⁴⁹; 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006¹⁵⁰; y 13/2015¹⁵¹ este Tribunal Pleno se pronunció respecto de los alcances del artículo 116 constitucional en cuanto a los ajustes a la duración de los cargos de elección popular, incluidas legislaciones que buscaron cumplir la reforma constitucional de dos mil catorce.

En ese sentido, en la acción de inconstitucionalidad 3/2002 este Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo tercero transitorio del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, en el que de manera excepcional y por única vez fue modificada la duración de los cargos del Gobernador, los Diputados e integrantes de los Ayuntamientos a cinco para el caso del primero y dos años para el caso de los segundos y terceros, a efecto de homologar las elecciones locales con los procesos electorales federales de dos mil seis.

Dicho artículo transitorio entró en vigor el uno de enero de dos mil dos y modificó la duración de los cargos de quienes resultaron electos en dos mil cuatro. A diferencia de lo sucedido en este asunto, en aquel la modificación temporal fue prevista para el proceso electoral siguiente y no incidió en quienes habían sido electos en diciembre de dos mil uno.

En esa acción de inconstitucionalidad, el Pleno de este Tribunal determinó que si una entidad federativa establece por única ocasión que el Gobernador durará en su cargo cinco años, esto no vulnera el artículo 116 constitucional, pues, por un lado, este precepto no establece que la duración en el cargo será forzosamente de seis años, sino que no deberá exceder de ese término y, por el otro lado, en uso de su autonomía cada entidad federativa puede determinar la duración del periodo de gobierno, en atención a su propia conveniencia jurídico-política, siempre y cuando respete los parámetros señalados en la Constitución General.

Fue sostenido que el hecho de que sea variado excepcionalmente y por una sola ocasión el periodo de duración del ejercicio de los cargos de gobernador, miembros de las legislaturas y ayuntamientos no es inconstitucional en sí mismo, ya que tal desajuste tiene como finalidad expresa empatar los procesos electorales locales con los federales, por lo que tampoco puede decirse que ese propósito o efecto contraría la regla de duración del cargo de gobernador local prevista en el artículo 116, fracción I, o alguna otra disposición de la Constitución General.

En la acción de inconstitucionalidad 8/2002, este Tribunal Pleno reconoció la validez de varias disposiciones del Código Electoral del Estado de México que tuvieron como efecto adelantar cuatro meses la fecha de la elección de Diputados e integrantes de los Ayuntamientos.

En lo que interesa para esta resolución, en ese asunto fue establecido que *“aun cuando la modificación a las fechas de verificación de una elección pueda variar excepcionalmente el período de duración del ejercicio de un cargo de elección popular, ello por sí mismo no es inconstitucional, toda vez que, por un lado, dicho desajuste temporal es precisamente excepcional, y por el otro, porque de sostenerse lo contrario, se atentaría contra la autonomía de las entidades federativas al no permitírsele al legislador local modificar nunca las fechas de sus elecciones”*.

¹⁴⁷ Resuelto el veintidós de abril de dos mil dos, por unanimidad de once votos.

¹⁴⁸ Resuelta el diecinueve de marzo de dos mil dos, por unanimidad de once votos, con voto concurrente de los Ministros Aguinaco Alemán y Gudiño Pelayo.

¹⁴⁹ Resuelto el siete de diciembre de dos mil seis, por mayoría de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Azuela Guitrón; la Ministra Sánchez Cordero votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

¹⁵⁰ Resuelta el siete de diciembre de dos mil seis, por unanimidad de diez votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Guitrón; el Ministro Silva Meza formuló salvedades respecto de las consideraciones relacionadas con la posición normativa del artículo Primero Transitorio del Decreto 419 impugnado.

¹⁵¹ Resuelta el once de junio de dos mil quince, por unanimidad de once votos y voto concurrente del Ministro Cossío Díaz.

Posteriormente, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, en las que invalidó la modificación a la Constitución del Estado de Michoacán que amplió en un año los periodos de duración del Congreso local y de los Ayuntamientos, para elevarlo por única vez de tres a cuatro años, así como la elección por única vez de un gobernador para un periodo de transición (del quince de febrero de dos mil ocho al treinta de septiembre de dos mil nueve) mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso.

En dicha sentencia fue establecido que la principal expresión de la estructura jurídica y del régimen político prevista en la Constitución General es la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio; renovación que tiene como única finalidad la designación de los representantes de la voluntad popular por la ciudadanía.

Lo anterior sobre la base de que la democracia garantizada fundamentalmente en el artículo 41 de la Constitución General es además de una estructura jurídica y un régimen político, un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, cuya principal expresión lo constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y los Ayuntamientos, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio; por lo que, para poder ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de conocer para qué cargos y periodos elegirá a la persona que decida; debe tener la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, pues solo quien tiene la opción de elegir entre varias alternativas –dos por lo menos– puede ejercer verdaderamente el sufragio; y debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas, pues, de lo contrario, no tendría opción.

En esa medida, la oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley, pues solo cuando estas condiciones se cumplen, puede hablarse de verdaderas elecciones. Al mismo tiempo, deben efectuarse de acuerdo con ciertos principios mínimos, pues lo cierto es que la garantía de esos principios constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones y contenidos políticos a través de las elecciones, que son vinculantes para el electorado, por parte de los propios electores.

Asimismo, este Tribunal sostuvo que en la Constitución General fueron definidos ciertos principios en esta materia, los cuales, desde luego, reflejan la intención del Constituyente de 1917 de dar las bases necesarias para el establecimiento de una sociedad democrática y republicana.

En el artículo 35, fracción I, constitucional se encuentra previsto el derecho de todo ciudadano a votar en las elecciones populares, mientras que en el artículo 39 constitucional se define que la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder público dimana de él y es instituido para su beneficio, además de que tiene en todo tiempo el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En los artículos 40 y 41 constitucionales fue señalado que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, pero unidos según los principios de dicha norma fundamental; que el pueblo ejerce su soberanía por conducto de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores; que las constituciones de los Estados en ningún caso pueden contravenir el Pacto Federal y, por último, que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los Ayuntamientos se deberá realizar mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las bases señaladas en el propio artículo 41.

De lo que se sigue que la principal expresión de la estructura jurídica y del régimen político previstos en la Constitución General, la constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio y elige los gobernantes para un periodo determinado, del cual tiene derecho de estar informada para qué cargos y periodos corresponden a tal funcionario.

En ese asunto el Pleno determinó que si el mandato del pueblo michoacano al elegir a los funcionarios, que en ese momento integraban los Ayuntamientos y el Congreso del Estado, fue expreso para que ocuparan los cargos conferidos por cierto periodo, no era válido que se prorrogara el mandato, aun cuando existiera una justificación que pudiera ser razonable e incluso loable.

Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 47/2006, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de dos artículos transitorios de la reforma a la Constitución del Estado de Chiapas, en los que fue ampliado por un año el mandato de los miembros del Congreso y de los Ayuntamientos que en ese entonces se encontraban en funciones.

Al respecto fue sostenido que la elección de los poderes públicos representativos –como característica de la soberanía estatal– debe respetar el contenido de los artículos 115 y 116 de la Constitución General, en específico, que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deben garantizar que las elecciones de los Gobernadores de los Estados, de los miembros de las Legislaturas locales y de los integrantes de los Ayuntamientos sean realizadas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

De igual forma, fue señalado que el sistema de elecciones de los Estados está sujeto a la observancia de los derechos fundamentales, porque las Constituciones y las leyes locales en materia electoral deben garantizar que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, aunado a que la soberanía estatal tiene como límite infranqueable los principios de la Constitución General según fue dispuesto en sus artículos 40 y 41.

En esa resolución se reiteraron las consideraciones expuestas al resolver la acción de inconstitucionalidad 39/2006 respecto a los principios constitucionales que rigen las elecciones de representantes populares en los términos en los que se ha dado cuenta.

Asimismo, consideró que, en ese caso, fueron transgredidos los derechos fundamentales de participación política (votar y ser votado) reconocidos en el artículo 35, fracciones I y II, en relación con los artículos 36 y 38 de la Constitución General y el principio de irretroactividad de las leyes previsto en el artículo 14 constitucional, en relación con el derecho a votar y ser votado.

Fue sostenido también, que las reformas impugnadas desconocieron el mandato popular definido en la elección porque el Poder Reformador de la Constitución local prorrogó el nombramiento que originalmente les fue conferido solo para el periodo de tres años, en contravención de los principios democráticos previstos en la Constitución General.

Si bien en ese caso existían motivos importantes que podían traer diversos beneficios en materia electoral para el Estado de Chiapas, y dicha prórroga de mandato fue prevista únicamente como una situación extraordinaria que haría factible el logro del objetivo buscado con la reforma constitucional, a juicio de este Pleno no podían soslayarse los principios fundamentales previstos en la Constitución Federal.

Cabe destacar que en esa acción de inconstitucionalidad este Pleno sostuvo que los Estados pueden extender o acortar los mandatos de los cargos de elección popular como una previsión a futuro, en el que el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elija, de modo que se respete su voluntad.

Por último, en la acción de inconstitucionalidad 13/2015¹⁵², este Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos segundo y cuarto transitorios del decreto 536, que reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el nueve de enero de dos mil quince.

En ese precedente fue señalado que las disposiciones transitorias impugnadas, mediante las cuales los Diputados y el Gobernador electos en junio de dos mil dieciséis durarían en su cargo dos años con el fin de adecuarse a la Constitución General a partir de la reforma en materia político-electoral de dos mil catorce, no eran inválidas porque constitucionalmente no fue definido algún lineamiento para el lapso mínimo que debe durar el cargo de Gobernador y, en consecuencia, las legislaturas de los Estados tienen libertad para fijar lo conducente, siempre que no excedan el máximo de seis años previsto constitucionalmente.

Asimismo, este Tribunal Pleno precisó que tal libertad configurativa no significa que las legislaturas locales puedan apartarse de los principios democráticos establecidos en la Constitución General, específicamente en cuanto a que la elección del Gobernador y de los Diputados debía llevarse a cabo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que la ciudadanía ejerciera su derecho al sufragio, así como que el elector tenga la oportunidad de conocer para qué cargos y qué periodo elige a los candidatos, y la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, entre las alternativas que existan.

También fue declarado infundado lo alegado por el demandante respecto a que las disposiciones impugnadas vulneraban el Sistema de Planeación Democrático y que los recursos que se gastarían con motivo de dos periodos electorales en dos años podrían aplicarse para satisfacer las necesidades de los habitantes de la entidad, como educación, salud, medio ambiente, acceso al agua y una justa vivienda, que son derechos humanos.

Al respecto, este Tribunal sostuvo que no advertía cómo podrían vincularse las disposiciones normativas constitucionales en las cuales fue regulada la rectoría económica del Estado con la normativa transitoria impugnada, referente a la fecha de realización de las elecciones y duración en el cargo de los funcionarios públicos electos, como para declarar su inconstitucionalidad.

¹⁵² Resuelta en sesión de once de junio de dos mil quince por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de la Larrea con matices, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte II denominada "constitucionalidad de los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 536 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave."

En ese asunto, este Tribunal Pleno observó que los argumentos del demandante estaban basados en cuestiones fácticas e hipotéticas y, por tanto, no servían para un análisis abstracto de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, así como que tampoco podía examinar si la medida tomada por el legislador era la más conveniente, dado que es él a quien en uso de su autonomía le compete decidir sobre la duración en el cargo de Gobernador y legisladores en atención a su propia conveniencia jurídico-política, siempre y cuando no vulnere los principios democráticos.

Si bien existen claras diferencias entre los asuntos reseñados y esta acción de inconstitucionalidad, como lo alegan los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, cabe retomar el marco normativo que sirvió de base en esas resoluciones y que rige también en el presente asunto.

De los precedentes reseñados se advierten los siguientes criterios vinculantes respecto a la interpretación del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la modificación del periodo de duración de los cargos de elección popular de los Estados:

1. En el artículo 116, fracción I, constitucional no fue establecido que la duración en el cargo de Gobernador sea forzosamente de seis años, sino solo que no deberá exceder de ese término.

2. Cada Estado cuenta con libertad configurativa para determinar la duración del cargo de Gobernador en atención a su propia conveniencia jurídico-política, siempre que respete los parámetros señalados en la Constitución General.

3. No es inconstitucional en sí mismo que los Estados varíen, excepcionalmente y por una sola ocasión, el periodo de duración del ejercicio de los cargos de gobernador, miembros de las legislaturas y ayuntamientos, con la finalidad de igualar sus procesos electorales con los procesos federales.

4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación no es competente para examinar si la duración del cargo decidida por el legislador, en uso de su libertad configurativa, es la más conveniente en relación con situaciones fácticas, como pueden ser los actos propios del Sistema de Planeación o la optimización de los recursos económicos, ni de ello puede derivar su inconstitucionalidad.

5. No obstante, para el caso en que los Estados decidan extender o acortar los mandatos de los gobernantes locales, deben hacerlo como una previsión a futuro, en las próximas elecciones, a fin de que el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elija, de modo que se respete su voluntad, mas no pueden hacerlo para quienes ocupan esos cargos en el momento de la reforma.

Precisado lo anterior, a juicio de este Tribunal Pleno el artículo transitorio impugnado en este asunto no fue emitido como una previsión a futuro y, por ende, vulnera las bases fundamentales que limitan la libertad configurativa que respecto de este tema tienen los Estados, en términos de lo establecido en el artículo 116 constitucional.

A diferencia de lo resuelto en las acciones 39/2006 y sus acumuladas y 47/2006 y sus acumuladas, en el caso bajo estudio la publicación e inicio de vigencia de la disposición que amplió el periodo de gobierno ocurrieron una vez concluido el proceso electoral, ya que existía la declaración de Gobernador electo y antes de que éste tomara posesión del cargo; es decir, con posterioridad a que fue expresada y sancionada como válida y efectiva la voluntad popular mediante el sufragio, por lo que esa reforma al variar el término del encargo incidió sobre un elemento determinante en la emisión de su voto y, por ende, violentó de manera sustantiva los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica que constitucionalmente rigen los procesos electorales, lo cual propicia su invalidez.

Aceptar que es posible la modificación de la duración del mandato de los representantes populares con posterioridad a su elección bajo el argumento de que el funcionario electo no ha asumido el cargo, implica permitir que se invalide la voluntad de los ciudadanos depositada en las urnas el día de la jornada electoral al margen de los procedimientos legales procedentes para ello, así como estimar que las elecciones solo son trámites formales cuyos resultados estarían al arbitrio de otras autoridades previamente constituidas, con el objeto de integrar los órganos del poder público en una forma diversa a la decidida en las urnas.

De ahí que, contrario a lo alegado por las autoridades demandadas, lo que determina la invalidez de la prórroga del cargo bajo estudio no es la fecha de la toma de posesión por parte del Gobernador del Estado de Baja California, sino que fue introducida con posterioridad a la expresión de la voluntad de los ciudadanos depositada en las urnas el día de la jornada electoral, con lo cual la alteró directamente.

Además, como fue establecido, la modificación extemporánea de la duración de los cargos de elección popular no puede justificarse constitucionalmente mediante su idoneidad o conveniencia desde el punto de vista económico o de la organización o planeación gubernamental. Si bien los Estados gozan de autonomía para determinar el plazo más conveniente de los mandatos de los servidores públicos electos popularmente, la reforma correspondiente debe realizarse con la oportunidad debida para que el electorado conozca los términos que rigen la contienda electoral en los que ejercerá su voto.

En consecuencia, dado que la disposición impugnada fue emitida con posterioridad a la realización de la jornada electoral e, incluso, ya con la definición del candidato vencedor, aquélla resulta contraria a los principios constitucionales de elecciones libres, auténticas y periódicas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, consagrados en el artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B.2 Violación a los derechos fundamentales de votar y ser votado desde la perspectiva de la participación de los ciudadanos de la entidad federativa

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas, este Tribunal determinó que la ampliación del mandato de los órganos locales de representación popular, más allá del período para el cual han sido electos por la comunidad de la entidad federativa, afecta de manera terminante los derechos fundamentales de participación política de los individuos en la elección de sus representantes, en virtud de que se les impide participar, tener acceso en la contienda por el poder de representación, tanto desde una perspectiva activa (votar) como pasiva (ser votado).

En consecuencia, se estimó que se acreditó la violación a los derechos de participación política (votar y ser votado) previstos en el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el Tribunal Pleno sostuvo que la efectividad de los derechos a votar y ser votado requiere como precondition que su despliegue pueda efectuarse de manera libre e igualitaria.

El Tribunal Pleno consideró que la norma suprema ha optado por una democracia participativa, en igualdad y libertad. Es decir, por un gobierno de la mayoría limitado por la Constitución, lo que ha dado lugar a un modelo democrático participativo y constitucional, pero igualmente liberal y social.

Además, precisó que en el supuesto de que sean los propios órganos públicos los que se encuentren en la posibilidad de determinar la duración de su propia representación de manera unilateral, esa autonomía y libertad política de los ciudadanos queda decididamente afectada, porque éstos quedan excluidos e imposibilitados para elegir la conformación del órgano "representativo", máxime que las decisiones que éste emita incidirán directamente en la esfera jurídica de aquéllos.

Por tanto, concluyó que también se transgredió el derecho a votar y ser votado en condiciones de libertad, establecido en los artículos 115, fracción I, segundo párrafo y 116, fracciones II, segundo párrafo, y IV, inciso a), en relación con el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución.

El Tribunal Pleno estableció, claramente, que con esa reforma se impidió el ejercicio de los derechos fundamentales a votar y ser votado en condiciones de igualdad.

Determinó que el ejercicio de los derechos fundamentales de participación política de manera igualitaria en la elección de los órganos representativos, queda afectada desde el momento en que el propio órgano del Estado se entiende con la posibilidad unilateral de decidir sobre la ampliación de su propio mandato, lo cual tiene por efecto otorgar solamente valor a las opiniones que de manera cerrada emiten los miembros del órgano respectivo, sin tomar en consideración a los demás miembros de la comunidad.

En consecuencia, el Tribunal Pleno determinó que también se vulneró el derecho a votar y ser votado en condiciones de igualdad, previsto en los artículos 115, fracción I, segundo párrafo y 116, fracción IV, inciso a), en relación con el artículo 35, fracciones I y II, de la Norma Suprema.

Por las razones expuestas, dado que en el presente caso el Poder Reformador de la Constitución local dispuso de manera unilateral sobre la ampliación del mandato respecto del cual se expresó el voto de los ciudadanos, debe considerarse que también se vulneran los derechos fundamentales de votar y ser votado, en los términos señalados en los precedentes, por lo que la disposición transitoria impugnada también vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso a), en relación con el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución.

B.3 Principio de no reelección

En la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue establecido que los gobernadores de los Estados en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

En relación con la exigencia constitucional de no reelección, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006, este Tribunal Pleno analizó el marco constitucional que impedía la reelección de legisladores locales y de los miembros de los Ayuntamientos, y determinó que la ampliación del cargo de los titulares en funciones vulneró el principio constitucional de no reelección.

En dicho precedente se reconoció que era verdad que la ampliación del mandato de la Legislatura local y de los miembros de los Ayuntamientos, más allá del período para el cual fueron electos democráticamente no implicó, en estricto sentido, una reelección, porque la legislatura no convocó a la comunidad a pronunciarse mediante el voto público sobre su extensión en el poder.

No obstante, se concluyó que esa ampliación del mandato significó la violación del principio de no reelección, porque este principio implica una prohibición fundamental: la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente, sea mediante la organización de nuevas elecciones, sea mediante un incremento con esos efectos.

Cabe destacar que ese precedente se emitió respecto del texto constitucional vigente antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en la cual se introdujeron reglas para la elección consecutiva de legisladores locales y de miembros de los Ayuntamientos.

No obstante, sus consideraciones interpretaron la prohibición de reelección de quienes ocupen cargos de elección popular, como sigue sucediendo para el caso de Gobernador del Estado, por lo que en ese supuesto siguen cobrando aplicación.

Bajo esos razonamientos, se puede sostener que conforme al criterio de este Tribunal Pleno, el artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal debe entenderse en el sentido de que, además de contener una regla que prohíbe la reelección de los Gobernadores, reconoce un principio más amplio que implica una prohibición fundamental: la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente, independientemente de la forma y modo que se utilice para ello.

Como en el presente caso la norma impugnada amplió el mandato más allá de los dos años por los que fue electo democráticamente el Gobernador del Estado de Baja California en el proceso electoral 2018-2019, puede concluirse que esa medida vulnera materialmente el principio de no reelección, al desconocer la prohibición fundamental referida.

No se soslaya que la reforma se emitió y publicó en una fecha anterior a que iniciara el periodo de gobierno que modificó, y que el titular de la Gubernatura en ese periodo no participó en el proceso legislativo correspondiente, porque aún no asumía el cargo; sin embargo, tales circunstancias no modifican el vicio sustancial advertido, en el sentido de que con posterioridad a la decisión del electorado expresada en las urnas, se alteró la duración del cargo materia de esa elección.

En efecto, el criterio relevante sobre los límites a la autonomía de los Estados en cuanto al ajuste a los periodos de los cargos de elección popular, no solamente impide que el representante en funciones altere su propio mandato, sino que prohíbe cualquier alteración al encargo para el que fue electo democráticamente.

Permitir que sea extendido o prorrogado el mandato de los cargos de elección popular, una vez expresada la voluntad general en las urnas, con la sola justificación de que los representantes beneficiados aun no toman posesión del cargo, implica desconocer el principio fundamental antes referido y, por ende, aunque formalmente lo permita la literalidad de los criterios reseñados, entraña también, como en el caso sucedió, un fraude a la ley en sede constitucional.

Consecuentemente, son fundados los conceptos de invalidez en los que los accionantes plantean la vulneración del principio de no reelección establecido en el artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal.

B.4 Retroactividad

A juicio de este Tribunal Pleno también son fundados los argumentos de los demandantes en los cuales sostienen que el decreto impugnado transgrede el principio de irretroactividad de la ley.

En la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas, este Tribunal Pleno interpretó el artículo 14 constitucional conforme a las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma.

En relación con esta última teoría, consideró actualizado el tercer supuesto referido en la jurisprudencia P./J. 123/2001¹⁵³, consistente en que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior producidas durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

Lo anterior porque si los diputados e integrantes de los ayuntamientos fueron electos en comicios convocados para que accedieran al poder únicamente por tres años en el ejercicio de sus cargos, con la posibilidad de que al concluir ese periodo los electores y los partidos políticos tuvieran oportunidad de renovarlos, era necesario concluir que las nuevas disposiciones no podían obrar sobre el pasado, lesionando los derechos de ciudadanos e institutos políticos para participar en una contienda electoral tendiente a buscar la alternancia en el poder, una vez terminado el plazo que se les otorgó a los legisladores y municipales en ese entonces en funciones.

Al respecto fue considerado que la obligación de convocar a la siguiente elección era una consecuencia inmediata de la conclusión del periodo anterior, la cual no podía verse afectada por nuevas disposiciones que posterguen la sucesión de quienes integran el Congreso local y los ayuntamientos del Estado de Chiapas. Ello equivale a dejar sin efectos el calendario electoral instituido en la legislación previa, el cual suponía una línea de continuidad que no podía verse suspendida, so pena de incurrir en el vicio de retroactividad prohibido por el primer párrafo del artículo 14 constitucional.

De esta manera, este Pleno determinó que si uno de los efectos derivados de la concreción de las disposiciones contenidas en el texto anterior de los artículos 16, párrafo primero, y 61, párrafo primero, de la Constitución de Chiapas fue que los legisladores locales y los integrantes de los ayuntamientos en funciones abandonaran sus cargos al fenecer su periodo, y otro efecto fue que durante el año dos mil siete tuvieran lugar las elecciones para renovarlos, de forma tal que a los tres años de que tomaron posesión entregaran el poder a quienes hubieran accedido a él legítimamente a través de elecciones auténticas, periódicas y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, sujetas a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, el traslado de esos sufragios a una fecha posterior a la conclusión del periodo para el que fueron popularmente designados fracturaba el derecho adquirido de los ciudadanos para emitir su voto en el momento oportuno que permitiera el reemplazo de los referidos gobernantes y derecho de los partidos políticos para postular antes de que concluyera el trienio a quienes debían llevar a cabo dicha sustitución.

En ese sentido, la conclusión fue que los artículos impugnados violaron lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que proscribe, en lo general, la aplicación y existencia de leyes retroactivas.

¹⁵³ La tesis dice "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA. Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan." [Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV, octubre de 2001, Tesis: P./J. 123/2001, Página: 16].

Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el problema de constitucionalidad referido también se presenta en la disposición normativa impugnada, debido a que el Gobernador de Baja California ya había sido electo en comicios convocados para que accediera al poder únicamente por dos años en el ejercicio de su cargo, con lo cual surgió la posibilidad de que al concluir ese periodo los ciudadanos y los partidos políticos tuvieran oportunidad de renovarlo.

Por consiguiente, ninguna disposición posterior podía obrar sobre el pasado y lesionar los derechos de ciudadanos y partidos políticos para participar en una contienda electoral tendiente a buscar la alternancia en el poder, respecto de una Gubernatura cuyo titular ya había sido elegido para un periodo fijo.

En ese sentido, el artículo transitorio impugnado vulnera el principio de irretroactividad de la ley, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal.

En suma, este Tribunal Pleno concluye que los conceptos de invalidez son fundados, dado que la ampliación del mandato del Gobernador, contenida en el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, vulnera los principios de organización política y los derechos fundamentales antes referidos.

C. Argumentos de las autoridades demandadas, planteados en los informes rendidos en las acciones de inconstitucionalidad

No son obstáculo a la conclusión anterior los argumentos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, formulados al presentar sus informes en esta acción de inconstitucionalidad, por las razones que a continuación se exponen.

Es cierto como lo aducen los Poderes Ejecutivo y Legislativo demandados que este Tribunal Pleno, en la acción de Inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada¹⁵⁴, reconoció la validez de la reforma a una disposición transitoria que prorrogó la duración del nombramiento de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En esa resolución fue sostenido que mientras no entraran en funciones los magistrados recién designados, no había inconveniente constitucional alguno para fortalecer la inamovilidad de quienes fueron destinatarios de la reforma si se toma en cuenta, por un lado, que se trataba de un aumento en el periodo de desempeño que no producía perjuicio alguno a los afectados, sino que más bien les favorecía; y, por otro lado, que hasta el momento en que tomaran posesión de sus puestos, el principio de certeza en materia electoral cancelaría toda posibilidad de que las leyes ordinarias extendieran los plazos de duración de tales servidores públicos, pero no antes de que ocurriera esa asunción de funciones, pues esa limitante opera respecto de los que están en la víspera de concluir su encomienda, pero no en contra de quienes están por sustituirlos.

Sin embargo, esas consideraciones no pueden regir en este asunto porque los Magistrados electorales no ocupan cargos de elección popular, mientras que el mandato del Gobernador de un Estado y, en especial su duración, es un elemento fundamental que incide en la decisión del electorado y, por ende, queda determinado democráticamente en el proceso electoral.

Por esa misma razón tampoco son aplicables las consideraciones emitidas por este Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 26/2006¹⁵⁵, en la que fue impugnada la forma de designación de los comisionados de la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Resulta también infundado el argumento planteado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California en el que refieren que no es posible afectar el periodo de gobierno actual, debido a que ya se llevó a cabo la toma de protesta correspondiente y ello implicaría darle efectos retroactivos.

¹⁵⁴ Resuelta el veintisiete de junio de dos mil diecisiete por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, reconocer la validez del "Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 1o. de julio de 2008", publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron por la invalidez del referido Decreto. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto particular.

¹⁵⁵ Resuelta en sesión de siete de junio de dos mil siete, por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Gutiérrez, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel y Silva Meza, en relación con el artículo 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones (duración del cargo de los Comisionados por periodos de ocho años renovables, por un solo periodo, y sólo podrán ser removidos por causa grave debidamente justificada).

En efecto, el inicio de funciones del Gobernador el uno de noviembre de dos mil diecinueve no implica que se hayan consumado todos los efectos de la disposición impugnada, porque su aplicabilidad es de tracto sucesivo, de manera que a partir del momento en que esta sentencia surta efectos deberá considerarse hacia el futuro que el periodo del encargo conferido al Gobernador actual venza el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno, sin que ello implique dar efectos retroactivos a esta declaratoria de invalidez.

Por esa misma razón, los términos en que se haya rendido la protesta del Gobernador o el contenido del Bando Solemne, relativo a su elección, no tienen el alcance de generar una situación definitiva inmodificable, pues solo son actos de aplicación de la disposición impugnada, sin que ello genere un impedimento jurídico insalvable dado que tienen como sustento un precepto que ha sido declarado inconstitucional por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A mayor abundamiento, lo expresado al tomar protesta o en el contenido del Bando Solemne no tiene el alcance de modificar el mandato otorgado por la voluntad general, en términos de las leyes vigentes durante el proceso electoral.

Por una parte, el Bando Solemne es un documento que emite el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados, por atribución y mandato constitucional, cuyo fin es enterar formalmente a la ciudadanía de la validez de las elecciones y, en el caso, la declaratoria de Gobernador electo.

Por otra, la protesta se traduce en un acto solemne previo a la toma de posesión de un cargo público cuya declaración pública de carácter cívico y formal obliga al funcionario público que la rinde a sujetarse a la Constitución y a las leyes que de ella emanan y, de manera general, lo sujeta a las responsabilidades inherentes en caso de violentar esos ordenamientos.

Con relación a este acto, debe considerarse que en el artículo 128¹⁵⁶ de la Constitución General, fue establecido que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California fue reproducida la disposición anterior en su artículo 108¹⁵⁷, bajo el señalamiento de que nadie puede entrar en el desempeño de algún cargo o empleo en esa entidad federativa sin prestar previamente la protesta de ley, la cual determinará la fórmula de la protesta y la autoridad ante quien deba hacerse.

Por lo que hace al cargo de Gobernador, en el artículo 109¹⁵⁸ de la Constitución local fue dispuesto que la protesta de ley se efectuará ante el Congreso del Estado, durante una sesión solemne, con la formalidad de la lectura del texto siguiente.

Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado de Baja California y las Leyes que de ambas emanen, desempeñando leal y patrióticamente el cargo de Gobernador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Estado; y si así no lo hiciera que el pueblo me lo demanden (sic).

La acción de rendir protesta tiene su origen etimológico en el latín *protestari, pro testari*, que significa declarar ante testigos, ante todos. Se trata de un acto por medio del cual se externa una declaración unilateral de la voluntad a la que el texto constitucional da efectos jurídicos relevantes.

En los Estados constitucionales contemporáneos la protesta es entendida como una institución jurídica con dos dimensiones, a saber, como un estándar de legitimidad y, además, como el acto jurídico constitutivo de sujeción y tutela a los órdenes normativos constitucional y legal, a partir de las cuales se justifican las responsabilidades y sanciones que se derivan en caso de incumplimiento.

Las reflexiones anteriores permiten concluir que protestar un cargo público, como es el de Gobernador de una entidad federativa, no constituye derecho alguno a favor de la persona que lo ocupa en relación con la duración del cargo que ya fue establecida durante el proceso electoral y constituida mediante la expresión de la voluntad del electorado; antes bien, únicamente implica la aceptación expresa del encargo, así como el reconocimiento de las responsabilidades que legalmente asume por desempeñar aquél.

¹⁵⁶ Artículo 128. todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan.

¹⁵⁷ "Artículo 108. Nadie podrá entrar en el desempeño de ningún cargo o empleo del Estado, sin prestar previamente la protesta de Ley, la cual determinará la fórmula de la protesta y la autoridad ante quien deba hacerse.

Los funcionarios que entren a ejercer su encargo después del día señalado por esta Constitución, sólo durarán en sus funciones el tiempo que les faltare para cumplir el período correspondiente.

¹⁵⁸ Artículo 109. El Gobernador del Estado rendirá la protesta de Ley ante el Congreso en los siguientes términos:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado de Baja California y las Leyes que de ambas emanen, desempeñando leal y patrióticamente el cargo de Gobernador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Estado; y si así no lo hiciera que el pueblo me lo demanden (sic).

[...]"

En ese sentido, tanto el Bando Solemne como la protesta emitida al tomar posesión del cargo son actos que no constituyeron derecho alguno respecto de la duración del encargo, sino que más bien formalizaron y dieron difusión a una situación jurídica que ya había sido constituida durante el proceso electoral, conforme al marco legal vigente con anterioridad a su inicio.

De tal manera, dichos actos derivan de un proceso electoral que desde su inicio hasta su calificación tuvo como fundamento el artículo transitorio publicado en dos mil catorce y, como consecuencia, en atención al principio de certeza electoral ese es el fundamento que debe regir el ejercicio del cargo, por lo que cualquier otra mención o disposición contraria debe tenerse por inválida, ya que ni la toma de protesta ni el Bando Solemne pueden variar la situación jurídica firme derivada del proceso electoral, ni mucho menos servir de título de derechos adquiridos a favor del Gobernador en funciones, más allá de los que le reconocen que fue electo y que ejercerá su mandato sujetándose a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la de su propio Estado, y a las leyes que de ellas emanan.

Como ya quedó establecido, la disposición transitoria posterior es inconstitucional y debe invalidarse; y, por vía de consecuencia, también se invalida la cita de la norma impugnada en el Bando Solemne y en la toma de protesta, por lo que no pueden servir de sustento para prorrogar de manera inconstitucional el cargo de Gobernador.

En atención a las consideraciones expuestas, deben calificarse como fundados los conceptos de invalidez planteados por los accionantes que fueron analizados en este considerando y, en consecuencia, determinar que el Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce, es inválido porque transgrede los siguientes principios y normas constitucionales.

- El principio de certeza electoral establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso b), en relación con el diverso 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General.
- Los principios de legalidad y seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 16 y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General.
- Los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo consagrados en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución General.
- Los derechos de participación política (votar y ser votado) previstos en el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución General.
- El derecho a votar y ser votado en condiciones de libertad e igualdad, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso a), en relación con el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución General.
- El principio de no reelección consagrado en el artículo 116, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución General.
- El principio de irretroactividad previsto en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución General, en el cual se prohíbe la aplicación de leyes retroactivas.

Dado lo fundado de los conceptos de invalidez en estudio, es innecesario atender a los demás argumentos encaminados a demostrar la invalidez del artículo impugnado, en términos de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno P.J. 37/2004, de rubro *“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”*¹⁵⁹.

NOVENO. Efectos. En términos de los artículos 41, fracción V,¹⁶⁰ y 45, párrafo primero¹⁶¹, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Baja California.

¹⁵⁹ El texto de la jurisprudencia dice *“Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto”*. [Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Junio de 2004, Página 863, Número de Registro 181398].

¹⁶⁰ “Artículo 41. Las sentencias deberán contener: (...)”

V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;”

¹⁶¹ “Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (...)”

Dado el efecto al que conduce la invalidez decretada, para que no prevalezca el vacío normativo respecto a la duración del cargo del Gobernador del Estado de Baja California, es necesario ordenar, como lo ha determinado este Tribunal Pleno en asuntos precedentes¹⁶², la reviviscencia del artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 112, del once de septiembre de dos mil catorce, publicado el diecisiete de octubre de dos mil catorce en el Periódico Oficial de esa entidad.¹⁶³

Lo anterior, pues como se concluyó en la parte considerativa previa, la reforma a esa disposición transitoria contravino la prohibición constitucional de realizar cambios sustanciales a las leyes aplicables al proceso electoral con la anticipación de noventa días antes de su inicio y los principios fundamentales que sustentan la democracia constitucional adoptada por el Estado Mexicano, como los de: certeza electoral; legalidad; seguridad jurídica; elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; el de no reelección; y el de irretroactividad de la ley; así como los derechos de participación política; y de votar y ser votado en condiciones de libertad e igualdad.

En consecuencia, el Artículo Octavo Transitorio de la Constitución Política del Estado de Baja California deberá quedar, para todo efecto legal, en los términos siguientes:

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.

Por lo que cualquier disposición de cualquier nivel normativo que sea contraria al precepto transitorio transcrito será inválida y no podrá ser oponible.

Finalmente, se precisa que los cambios legislativos en materia electoral que se produzcan de manera directa por lo resuelto en esta sentencia, deberán ser aplicados, conforme a la legislación vigente, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021, que debe dar inicio en septiembre de dos mil veinte.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto No. 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, en términos del considerando octavo de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de dicha entidad, y conforme a lo precisado en el considerando noveno de esta determinación.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹⁶² Como ejemplo de esos precedentes pueden referirse, entre otros, la Acción de Inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, resuelta por el Pleno de este Tribunal Constitucional en sesión celebrada el veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y entonces Presidente Aguilar Morales; Acción de Inconstitucionalidad 9/2011, resuelta en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y entonces Presidente Silva Meza. El Ministro Cossío Díaz votó en contra; Acción de Inconstitucionalidad 26/2012, resuelta en sesión de veintuno de mayo de dos mil trece, por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Pérez Dayán, Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Sánchez Cordero de García Villegas y entonces Presidente Silva Meza votaron en contra; y, Acción de Inconstitucionalidad 74/2008, resuelto en sesión celebrada el doce de enero de dos mil diez, por unanimidad de votos.

¹⁶³ Resulta aplicable la jurisprudencia de rubro y texto "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de reestablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda", lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público". [Tesis: P.J.J. 86/2007, Época: Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Página: 778, Registro: 170878].

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la fijación de la litis y a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio preferente de las violaciones al proceso legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición normativa impugnada, consistente en declarar la invalidez del Decreto No. 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de Baja California, 2) ordenar la reviviscencia del artículo transitorio octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 112, del once de septiembre de dos mil catorce, y 3) determinar que prevalecerán los efectos del artículo transitorio octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto No. 112, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil catorce hasta el proceso electoral que iniciará en dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firma electrónica.- El Ponente, Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firma electrónica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firma electrónica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ciento once fojas, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia de once de mayo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 112/2019, 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de septiembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2019 Y SUS ACUMULADAS 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 Y 120/2019

Al resolver el asunto referido en el encabezado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, de manera esencial, reconocer la validez del procedimiento legislativo del que derivó el decreto que fue objeto de estudio dentro de este medio de control constitucional, a saber, el identificado con el número 351, que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, y determinar la inconstitucionalidad de dicho instrumento normativo, como consecuencia del análisis de los planteamientos de fondo que se hicieron valer en su contra.

Ahora bien, aun cuando las conclusiones antes mencionadas fueron apoyadas de manera unánime por los integrantes de este Alto Tribunal, me parece importante y necesario formular el presente voto de concurrencia, a efecto de establecer algunas precisiones relativas al sentido de mi voto.

Así, por principio de cuentas, en lo relativo al estudio que se hace en torno al proceso legislativo que dio lugar al decreto cuestionado, si bien comparto, en lo esencial, las consideraciones que sostienen el fallo en este apartado, de las que se desprende, en lo sustancial, que no se advierte la existencia de violaciones que tengan un potencial invalidante que permitan concluir, por esta razón, la inconstitucionalidad pretendida por los accionantes.

Esto, porque como se razona en la sentencia, existen elementos que permiten concluir que se justificó la urgencia en la tramitación de la norma; se permitió la participación y deliberación informada de todos los legisladores, que emitieron su voto en torno a la propuesta que se sometió a su análisis y consideración, y ésta fue publicada en los términos aprobados por los integrantes del Congreso del Estado.

No obstante, me separo de las consideraciones que se desarrollan en el apartado relativo de la ejecutoria, en el sentido de que la consulta que, en su momento, fue convocada en relación con el decreto combatido no tuvo el carácter de referéndum y no se desarrolló conforme a las previsiones establecidas en la normativa aplicable pues, en mi opinión, dichos pronunciamientos resultan innecesarios para el análisis de la violación planteada.

Ello, pues dichos planteamientos entrañan un pronunciamiento en torno a un supuesto que no forma parte del proceso legislativo del que deriva la norma cuestionada y, todavía más, no constituye el objeto de análisis en este medio impugnativo.

Por tanto, como adelanté, aun cuando acompaño el sentido del fallo en el apartado de referencia, así como la mayoría de las consideraciones que sostienen la conclusión que en él se alcanza, me aparto de las indicadas en los párrafos precedentes, por las razones recién precisadas.

Ahora, por cuanto hace al análisis de las violaciones de fondo alegadas por los actores, comparto lo dicho en la ejecutoria en relación a que el precepto analizado vulnera los principios de certeza, legalidad, seguridad jurídica, elecciones libres, auténticas y periódicas, no reelección e irretroactividad, además de los derechos de participación política, y votar y ser votado.

Ello, debido a que, en mi opinión, no existe una razón constitucionalmente sólida que me permita justificar o entender la falta de oportunidad en la modificación que entraña el dispositivo jurídico que se combate, sobre todo cuando el proceso electoral se desarrolló de acuerdo con unas reglas claramente determinadas, establecidas desde cuando menos cuatro años antes de que se iniciara, que fueron conocidas por la ciudadanía y, en el marco de las cuales, sabían los contendientes que habrían de participar.

En este sentido, al convocarse en el comienzo del proceso comicial respectivo, se estableció que el gobernador que fuere elegido ocuparía el cargo dos años, y aun cuando se impugnó esta disposición, el plazo referido fue declarado firme en dos ocasiones por la Sala Superior del Tribunal Electoral, máxima autoridad jurisdiccional en esta materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

De esta forma, el que con posterioridad a la elección se modificara una de las condiciones esenciales de acuerdo con las que se desarrollaría el encargo elegido, impidió que éste, como resultado de los comicios respectivos, se ajustara a los principios referidos en el fallo.

Ahora, no obstante lo recién expresado, me parece relevante detenerme y destacar, brevemente, algunas cuestiones que considero importantes para sostener mi posición en el presente asunto.

Así, por principio de cuentas, resulta importante precisar que, como se sostiene en el fallo, este asunto se diferencia de la diversa acción de inconstitucionalidad 99/2016.

Esto es así pues, aquí se solicita valorar la ampliación del mandato de un gobernador de una entidad, que fue elegido mediante el voto popular, mientras que en aquel asunto se estudió la ampliación del plazo por el que fueron designados los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral que, como integrantes de ese órgano del Poder Judicial de la Federación, desde luego, no son escogidos directamente por los ciudadanos, sino mediante un procedimiento en el que intervienen los otros poderes de la Unión.

De esta forma, mientras en este asunto analizamos la observancia de los principios que rigen las elecciones democráticas, en aquel era menester determinar si el artículo cuestionado respetaba las garantías de protección de la función jurisdiccional, de manera destacada, la independencia que es connatural a todos los juzgadores, o bien, si ésta se había visto alterada con la emisión de la norma y, por tanto, las consideraciones entonces sostenidas no resultan aplicables a este caso.

Por otro lado, señalaría que, desde luego, no desconozco la libertad configurativa de la que gozan los congresos de las entidades para determinar, siempre dentro del margen de actuación que les brinda la Ley Fundamental, las características medulares de los modelos y mecanismos de gobierno que estimen indispensables para el correcto desarrollo de las funciones que tienen encomendadas y la consecución de los fines que, en lo individual, pudieran perseguir.

No obstante, me parece que involucrar esta figura dentro de este asunto daría lugar a un falso debate, en tanto que, por un lado, no se discute, y no creo que exista duda en torno a esto, que la ruta parlamentaria será siempre la herramienta con la que cuentan las legislaturas estatales para expresar y concretar la voluntad de sus representados.

Sobre este particular, debe tenerse siempre presente la línea jurisprudencial que de manera reiterada consistente y muy sólida ha construido este Alto Tribunal, en el sentido de que esta potestad no es libérrima, sino que debe respetar siempre los postulados constitucionales.

Así, en torno a este tópico, concluyo que la libertad configurativa en materia electoral jamás podrá utilizarse como un argumento para justificar la inobservancia de los principios de certeza, legalidad, seguridad jurídica, elecciones libres, auténticas y periódicas, irretroactividad y no reelección que rigen la materia.

Por último, por cuanto hace al último principio al que acabo de referirme, es decir, el de no reelección, es bien conocido el contexto histórico en el que surgió esta previsión y que las condiciones socio-políticas que dieron origen al texto constitucional vigente desde 1917 generaron que se estableciera como uno de los ejes rectores fundamentales del modelo jurídico-político-democrático del país.

Así, durante muchos años, la no reelección fue entendida como una especie de cláusula pétreas, en tanto que tuvo su origen en un movimiento que, entre muchos otros elementos, desencadenó la lucha revolucionaria que tantas vidas costó al país y que, después de concluida, y sobre todo, tras un largo y complejo proceso de consolidación, delineó los contornos básicos de lo que hoy somos.

En efecto, al día de hoy, la no reelección es uno de los principios esenciales que sanciona la propia Constitución y junto con el reconocimiento del pueblo como titular de la soberanía, la determinación de la forma de gobierno (República) y de Estado (representativa, democrática, laica y federal), la institución de

elecciones libres, auténticas y periódicas, y la división de poderes, se constituye como uno de los elementos de la plataforma sustancial del Estado Mexicano, cuya existencia prevé el artículo 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto, con independencia de que en el 2014 se haya introducido a nivel constitucional la posibilidad de que ciertos cargos de elección popular, específicamente determinados por la norma, a saber, legisladores y municipales, puedan ser reelegidos, pues la prohibición de esta figura prevalece aún, de manera absoluta, para quienes se desempeñan como titulares de los poderes ejecutivos en la Federación y los estados que, por tanto, no podrán ocupar el cargo más allá del tiempo para el cual fueron elegidos mediante sufragio popular, libre y directo (en el caso del Ejecutivo Federal, además, cuando se haya ocupado el cargo de manera interina, sustituta o provisional y, en la Ciudad de México, tampoco cuando haya sido a consecuencia de una designación).

Desde esta dimensión, coincido con lo sostenido en el fallo en torno a que el concepto de reelección va más allá de volver a ser elegido, mediante un proceso comicial, para ocupar un cargo específico, sino que incluye, además, la ampliación de un mandato, mediante una decisión dictada por un ente distinto, en este caso, un poder constituido, en franco desconocimiento a lo determinado por la ciudadanía en ejercicio de su poder soberano.

Ello, en tanto que tal decisión repercutirá y determinará, de manera artificiosa, el funcionamiento del sistema institucional y el modelo de democracia establecido en la Ley Fundamental, en lo relativo a la condición temporal para el desempeño de un cargo.

Por tanto, después de que se ha expresado la voluntad ciudadana conforme a una serie de reglas previamente establecidas y a las que se sujetaron los contendientes, incluido en primerísimo lugar quien resultó ganador de los comicios, éstas no podrían ser modificadas en beneficio de su persona o del periodo específico para el que fue elegido, sino que, en todo caso y de acuerdo con lo sostenido por este Alto Tribunal en varios precedentes, podrían quizá regular procesos posteriores.

Esto, pues prorrogar desde el propio poder político el periodo de duración de un mandato, para un cargo ya elegido en otras condiciones, implica pretender perdurarse en él e impedir que exista una contienda para desempeñarlo y, por tanto, de alguna manera, una reelección para mantenerse en su ejercicio, e ignorar por completo la voluntad del único facultado para tomar esa decisión, esto es, el pueblo elector.

Por el contrario, permitir la ampliación de un mandato en las condiciones referidas, por un lado, implica una simulación y evasión al principio de no reelección que establece la Norma Suprema de nuestro país y, por otro, da lugar a desconocer el sentido último del lema que dio origen al principio mencionado, en el sentido de que, de acuerdo con el marco constitucional del país, dentro de los procesos comiciales que se desarrollen en el país, siempre deberá prevalecer el sufragio efectivo y, en el caso de los poderes ejecutivos Federal y locales, no podrá haber reelección de ninguna manera.

Las razones anteriormente destacadas, aunadas a las que se desarrollan en el fallo recaído en este asunto, son las que sostienen mi voto a favor de esta ejecutoria.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Firma electrónica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de once de mayo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 112/2019, 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de septiembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE**QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2019 Y SUS ACUMULADAS 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 Y 120/2019**

1. En sesión de once de mayo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, concluyendo que resultaba inconstitucional el Decreto 351, de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, mediante el cual se modificó el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce reformó la Constitución Política del Estado de Baja California.
2. Aunque voté a favor de la declaratoria de invalidez, me permito formular el presente voto concurrente para, por un lado, expresar las razones por las cuales no respaldé las consideraciones para validar el procedimiento legislativo de la norma reclamada y, por otro lado, detallar algunos argumentos adicionales que me llevaron a apoyar el sentido de la ejecutoria.

Posicionamiento en torno al procedimiento legislativo

3. No comparto las consideraciones de la ejecutoria que llevaron a reconocer la validez del procedimiento legislativo de la norma reclamada. Aunque participé de la decisión de pasar al fondo del estudio del asunto, lo hice no porque considere irrelevante los vicios de invalidez del respectivo procedimiento legislativo, sino por las razones metodológicas que ahora procedo a exponer.
4. En principio, ni en la Constitución Federal ni en la Ley Reglamentaria de la materia se establece la metodología aplicable para resolver una acción de inconstitucionalidad; es decir, no existe una directiva obligatoria que determine qué orden de estudio debe seguir este Tribunal Constitucional cuando analiza la regularidad constitucional de normas impugnadas en una acción de inconstitucionalidad. Más bien, el diseño de esta metodología ha sido objeto exclusivo de construcción jurisprudencial.
5. En la actualidad, la jurisprudencia de este Pleno establece que en este juicio de control abstracto, una vez satisfechos los presupuestos procesales, debe analizarse, en primer lugar, las violaciones al procedimiento legislativo y sólo cuando se desestimen éstas, se podrá pasar al fondo del asunto. Sin embargo, me gustaría destacar que este criterio no ha sido constante, sino que ha sido objeto de examen en cada asunto a fin de facilitar la tarea de esta Suprema Corte para desempeñar su rol de Tribunal Constitucional. Lo que, en mi perspectiva, lo hace flexible y bajo esa premisa he votado a lo largo de todos mis años en esta Suprema Corte.
6. En los inicios de la Novena Época, poco después de la introducción de la acción de inconstitucionalidad con la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, el Tribunal Pleno determinó que debían analizarse primeramente las violaciones de fondo con preferencia de las procesales o formales, tal como quedó reflejado en la tesis 59/2011 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. CUANDO SE PLANTEE EN LA DEMANDA CONCEPTOS DE FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA EXPEDICIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA Y VIOLACIONES DE FONDO, DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE ÉSTAS”**¹. También resulta ilustrativa la jurisprudencia 6/2003 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ REFERIDOS AL FONDO DEL ASUNTO Y SÓLO EN CASO DE QUE ÉSTOS RESULTARÁN INFUNDADOS, SE PROCEDERÁ AL ANÁLISIS DE LAS VIOLACIONES PROCEDIMENTALES”**².
7. Empero, en el dos mil siete, el referido orden metodológico se modificó cuando el Tribunal Pleno determinó que las violaciones procesales debían examinarse con preferencia sobre las aducidas de fondo; criterio que se reflejó en la jurisprudencia 32/2007 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS”**³. La razón para adoptar esa postura se justificó en las circunstancias de esa acción de inconstitucionalidad, ante las particularidades del procedimiento legislativo de ese asunto y los posibles efectos invalidantes de los vicios procesales.

¹ Visible en la página 637 del Tomo XIII (abril de 2001) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

² Visible en la página 915 del Tomo XVII (marzo de 2003) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

³ Visible en la página 776 del Tomo XXVI (diciembre de 2007).

8. Consecuentemente, en mi opinión, no hay una regla absoluta sobre los pasos a seguir para analizar una norma impugnada en el presente medio de control constitucional. Aunque podría alegarse una prevalencia de los vicios procesales, no tiene que ser necesariamente así, sino depende de las características de cada caso concreto y los defectos que pudiera o no tener la norma cuestionada en cuanto a su contenido o, incluso, en cuanto a las propias competencias para emitirla (aspecto que no forma parte del estudio procesal, sino del material).
9. Por ello, para mí, superado los presupuestos procesales, el orden de análisis de esta Suprema Corte es una metodología flexible que, si bien en la mayoría de los casos me ha llevado a priorizar el examen del procedimiento legislativo, en éste considero que al estar inmersos los principios democráticos que cimientan nuestro régimen constitucional, resultaba prioritario el análisis de fondo.
10. Además, el carácter dinámico de esta metodología de estudio lejos de repudiarse como un problema que podría llevar a inconsistencia, debe considerarse como una de las herramientas útiles que tienen los Tribunales Constitucionales en las democracias modernas (especialmente, en los medios de control abstracto de la constitucionalidad) para desempeñar de mejor manera su función de máximo interprete de la Constitución. La flexibilidad metodológica permite a los tribunales diseñar aproximaciones a los problemas constitucionales para avanzar en la progresiva justiciabilidad de la Constitución, mediante la construcción de nueva doctrina interpretativa.
11. Debe recordarse que en los medios de control abstracto, los tribunales constitucionales tienen la responsabilidad única de establecer la regularidad constitucional de las leyes desde la perspectiva de cualquier contenido constitucional; ello, con la finalidad de producir doctrina interpretativa que sirva de guía para el desenvolvimiento del ordenamiento jurídico y este es el objetivo rector que debe guiar la construcción de las metodologías de estudio constitucional, el cual se frustraría si los tribunales se auto-sujetaran a ordenes de estudio formales.
12. Por lo tanto, considero imprescindible aclarar que mi voto a favor del apartado de procedimiento legislativo **no puede repudiarse como un respaldo de sus consideraciones ni su conclusión**. Voté así, pues no resultaba posible que invalidara el procedimiento legislativo si mi postura en este asunto partía del *necesario* estudio primigenio del contenido de la norma impugnada.
13. Bajo esa lógica, me alejaría de todas las consideraciones y sentido del proyecto, pues en atención a los diferentes precedentes que he votado en esta Suprema Corte, más bien estarían presentes vicios en el procedimiento legislativo que afectan de manera invalidante los principios de legalidad y democracia deliberativa.
14. Tal como lo he sostenido en otros precedentes, cuando esta Suprema Corte resuelve una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, su papel es la de ser guardián de nuestro modelo de democracia constitucional, el cual es deliberativo y representativo. A saber, nuestro papel no se limita a verificar la aplicación de la regla de mayoría. En una democracia deliberativa se valora la reflexión y la deliberación y, por ende, esta concepción sobrepone el valor de las reglas que garantizan esas condiciones de deliberación.
15. Adicionalmente, si el artículo 116, fracción IV, de la Constitución establece que la función electoral de los estados se debe regir por los principios de certeza y legalidad, es justamente porque nuestro modelo de democracia reconoce que las mayorías sólo son legítimas si se forman siguiendo las reglas que hacen posible la institucionalización de la deliberación reflexión pública. El valor de las reglas se asocia con el ideal de que una república debe ser "*un gobierno de las leyes y no de los hombres*", el cual se frustraría si las mayorías ocasionales pudieran decidir cumplirlas o no a su antojo.
16. Por ello, cuando resolvemos una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, debemos traer a colación estas consideraciones tanto al abordar el fondo del asunto como al analizar el procedimiento legislativo. En ambos supuestos, los principios constitucionales son los mismos y esta Suprema Corte debe asumir igualmente su rol de guardián en cualquiera de ellas.
17. Ahora bien, en el presente caso, se sometió a nuestra revisión un precepto que fue el producto de un procedimiento legislativo que se sustanció en un solo día en la sede legislativa, dado que fue calificado como "urgente". Con la peculiaridad que su promulgación se realizó tres meses después y que la motivación para la dispensa de los trámites legislativos consistió en que era conveniente ampliar el periodo de gobierno del Ejecutivo Local para reducir costos, pero nada se dijo realmente sobre el porqué adoptar esa decisión debía tomarse con carácter de urgente.
18. Así, la primera y principal pregunta que nos debimos plantear para resolver el caso es si un procedimiento legislativo desarrollado con el propósito de liberarse de todos los requisitos que garantizan una deliberación parlamentaria, como son el turno de la iniciativa a comisiones, la elaboración de un dictamen, la entrega oportuna del dictamen a los diputados, y el desarrollo de una discusión en el pleno conforme a las reglas de votación previstos, puede ser validado por este Tribunal Constitucional desde los valores democráticos con indiferencia de las razones ofrecidas por la legislatura.

19. La segunda pregunta es si debíamos atribuir o no un significado jurídico al hecho de que una vez aprobada la iniciativa en condiciones de urgencia, ese procedimiento legislativo se haya suspendido en su última etapa de promulgación más de tres meses. Situación que no sólo es imputable al Ejecutivo Local, sino también al propio Congreso, ya que en el expediente se constata que después de un mes de aprobada la reforma, la legislatura decidió realizar una consulta ciudadana sin ajustarse a la legislación de participación ciudadana, la cual se realizó dos meses después de que había dispensado el trámite legislativo.
20. Este hecho no sólo pone en duda la motivación de “urgencia” para la dispensa, sino que nos plantea un cuestionamiento constitucional adicional de fondo: ¿este Pleno puede compartir la posición del Congreso Local de que basta aducir “urgencia” para que los representantes populares renuncien al trámite legislativo con la idea de improvisar una forma de democracia directa?
21. Mis respuestas a las referidas preguntas serían negativas. Esta Corte ha construido una doctrina jurisprudencial aplicable para evaluar violaciones al procedimiento legislativo, que se ha hecho gravitar alrededor de un parámetro de control constitucional preocupado por la calidad de las condiciones de deliberación democrática. A mi parecer, aunque se trate de la verificación del cumplimiento de las reglas procesales, hemos dicho que el escrutinio debe hacerse desde los valores sustantivos de la democracia representativa y deliberativa. Criterio que se refleja, entre otras, en la tesis de jurisprudencia de rubro: **“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.”**⁴
22. Consecuentemente, conforme a nuestra doctrina actual, lo que debemos verificar en un procedimiento legislativo no sólo son las condiciones de formación de una mayoría legislativa. El actual criterio es que la regla de mayoría sólo adquiere valor constitucional si se respetan las condiciones de deliberación, garantizadas mediante el cumplimiento de las reglas que disciplinan las distintas etapas del procedimiento. Estas reglas tienen valor constitucional porque protegen los derechos de participación de las minorías y porque aseguran que quienes integran las mayorías legislativa tengan garantías de reflexión para tomar posición.
23. Es cierto que, en algunos precedentes, hemos reconocido que el legislador tiene la opción de dispensar el trámite de esos requisitos si califica el asunto de urgente y obvia resolución. Si lo hace, las reglas procesales se dispensan y se puede formar una decisión sin cumplirse con los requisitos que garantizan una voz reiterada a las minorías, así como las condiciones de reflexión para las mayorías. Sin embargo, la decisión legislativa de dispensa del trámite legislativo determina la aplicabilidad o inaplicabilidad de los principios de la democracia deliberativa y esta Corte debe ser muy cuidadosa en determinar las condiciones de su justiciabilidad.
24. Si este requisito sólo fuera formal y bastara invocar cualquier razón para que órgano legislativo se libre de las exigencias de la deliberación parlamentaria; entonces, el poder legislativo dispondría libremente de las reglas y, con ello, tendría el poder de determinar las condiciones de su sujeción al control constitucional. En otras palabras, sería enteramente disponible para el legislador cumplir con las exigencias de una deliberación parlamentaria, ya que si no las encuentra convenientes, puede aducir “urgencia”, sabiendo que no debe realizar un genuino trabajo de justificación de su decisión.
25. A mi juicio, desde que esta Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 37/2009 y sus acumuladas, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus respectivas acumuladas, se ha consolidado el criterio de que el análisis de la motivación de la dispensa legislativa debe ser cualitativo y que exige constatar que el legislador haya ofrecido razones objetivas para su dispensa. En dichos precedentes fuimos muy enfáticos que un vicio de motivación en la dispensa del trámite legislativo no puede subsanarse a través de su convalidación por la unanimidad o mayoría legislativa. El legislador no puede liberarse arbitrariamente de los requisitos que aseguran una deliberación parlamentaria, toda vez que su decisión será controlada por esta Corte a través de una exigencia de motivación, que nos obliga a constatar su razonabilidad.
26. Visto lo anterior al caso concreto, en la sentencia aprobada se puede observar que hay una sugerencia implícita de inaplicar o flexibilizar estos precedentes. Se nos sugiere el criterio de que cuando se trate de una iniciativa con pocos artículos y no existan minorías manifestando su disidencia, el legislador puede ofrecer cualquier razón para la dispensa del trámite legislativo sin importar su razonabilidad o si concurre una relación suficiente con la dispensa.

⁴ Visible en la página 709 del Tomo XXVII (junio de 2008) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

27. No me convencerían estas razones. Si nuestro parámetro de control constitucional es cualitativo (por sustentarse en los valores de la democracia deliberativa y representativa), ese parámetro debe aplicarse por igual a todos los procedimientos legislativos y, por tanto, no debemos permitir una excepción con base en consideraciones cuantitativas, como es la extensión del articulado propuesto en una iniciativa. La trascendencia de una reforma legislativa no se determina por la extensión de su artículo. La enmienda de tan solo un artículo puede representar modificaciones de gran trascendencia al ordenamiento jurídico (a veces, mucho más que la de modificar una serie de normas) y esta Corte no puede permitir al legislador degradar la fuerzas de los principios constitucionales aduciendo que se trata de una reforma sencilla.
28. En consecuencia, si mi voto se hubiera visto condicionado a una prevalencia del estudio del procedimiento legislativo (lo cual no fue así), me opondría a la excepción que se sugiere en la sentencia y, en dado caso, respaldaría una posición consistente en que el procedimiento legislativo de la norma reclamada fue irregular, dado que el legislador no ofreció una motivación para sustentar la dispensa del trámite legislativo. Esta falta de motivación se refuerza por el hecho de que el Congreso no impulsó el procedimiento legislativo de manera congruente con esa facultad de dispensa, ya que incluso dispuso de una consulta ciudadana a la cual reservó un calendario desproporcional respecto de aquél que se garantizó al procedimiento legislativo. Estos elementos me llevarían a concluir que en el presente caso se habrían transgredido los atributos de la democracia deliberativa y representativa.

Posicionamiento en torno al estudio de fondo

29. Superado lo anterior, me pronuncia sobre el apartado de estudio de fondo. La sentencia declara la **inconstitucionalidad** de la reforma a la Constitución Local por varias razones: se incumplió la prohibición establecida en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, generándose una afectación a los principios de certeza y legalidad electoral; la modificación fue retroactiva; transgredió el alcance del derecho a votar y ser votado, e incidió en el principio de no reelección.
30. Comparto plenamente todos estos argumentos. En principio, tal como se afirma en la ejecutoria, la norma impugnada resulta inválida toda vez que no es constitucionalmente aceptable variar elementos fundamentales del régimen de elección en vigencia, aun cuando la norma aplicada hubiera sido publicada formalmente ya finalizando el respectivo proceso electoral.
31. La certeza electoral y la legalidad son los principios básicos de las elecciones y, por ende, de un régimen democrático; por tanto la lectura que se haga de la prohibición establecida en la fracción II del artículo 105 constitucional no puede pasar por un mero tamiz de temporalidad. En ese sentido, a mi juicio, la Constitución Federal **no puede ser interpretada como si se tratara de un texto sin contexto y valores fundamentales**. La Constitución es un conjunto vivo de normas que deben interpretarse de manera que los valores que de ella surgen tengan vigencia en los momentos actuales, ajustando esos valores a nuevas realidades. Esas reglas, principios y valores deben de ser salvaguardados de manera sustantiva y no meramente formal.
32. Nuestra obligación como Tribunal Constitucional es salvaguardar los elementos que cimientan y apuntalan nuestro régimen constitucional democrático, con algunas de las características que le son inherentes: garantizar elecciones libres y ciertas, darnos las leyes que nos garantiza una convivencia pacífica que acoja nuestras diferencias y nos permitan conducir el disenso razonablemente. Por eso, no podemos enfocarnos únicamente en formalismos procedimentales. Esa finalidad aparece expresamente en el artículo 17 de la Constitución Federal.
33. Así las cosas, en primer lugar, me gustaría resaltar el mérito que tiene esta sentencia frente al resto de nuestra jurisprudencia. Si bien creo que los precedentes de esta Suprema Corte siempre han entendido que la regla prohibitiva prevista en el artículo 105 constitucional tiende a garantizar que las elecciones se lleven a cabo a través de un marco normativo delimitado de manera previa y sin cambios fundamentales, ninguna de nuestras resoluciones anteriores había expresado con tal claridad la relación entre este objetivo constitucional y los principios de certeza electoral y legalidad jurídica.
34. En segundo lugar, una de las razones que me llevaron a apoyar la inconstitucionalidad de la norma reclamada es que los argumentos utilizados para ello se basan en premisas que he sustentado con anterioridad en el Tribunal Pleno. En el dos mil diecisiete, esta Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada, en la que se analizó un precepto que establecía el período de nombramiento de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.
35. En su momento, presenté un proyecto que sostenía la inconstitucionalidad. Aunque reconozco que las normas hoy reclamadas tienen contenidos diferentes de aquellos cuestionados en las acciones mencionadas y que en ese precedente se analizó si se afectaba o no la independencia judicial de un órgano que no es elegido democráticamente, considero que ambos casos comparten una característica esencial: no perturbar las normas que sirvieron como fundamento para la conformación de un órgano perteneciente al sistema democrático.

36. Desde mi punto de vista, la delimitación temporal del encargo de un poder ejecutivo estatal no es una mera prerrogativa de su titular ni un elemento del sistema electoral que puede ser modificado a placer por el legislador estatal; ya que incluso la delimitación de los períodos de los distintos cargos de elección popular tiene, además, una específica y potente carga histórica. Por el contrario, considero que la **delimitación del encargo** del Gobernador de un Estado es una **garantía del modelo electoral y democrático** que, por un lado, sienta las bases para que la ciudadanía ejerza su derecho al voto, pero por otro también otorga certeza a la propia ciudadanía y al resto de los poderes constituidos sobre el tiempo que durará el encargo de esa autoridad.
37. Consecuentemente, atendiendo a los valores democráticos de rendición de cuentas, competencia y participación política, permitir entonces que pueda ser reformada una norma que regulaba las expectativas de la ciudadanía y que se había materializado por haberse aplicado en el proceso electoral, bajo la excusa de que la modificación se emitió una vez terminado el proceso electoral, traiciona el espíritu de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal. Implicaría que la temporalidad preestablecida en el encargo de Gobernador sea una simple aspiración mas que una *exigencia* democrática. Implicaría que la reforma a este tipo de normas podría darse en cualquier momento y casi sin límites claros: sin importar el proceso electoral en el que fue aplicada y el daño hecho a la democracia.
38. En ese tenor, concuerdo plenamente en que, para que existan elecciones libres, auténticas y periódicas mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, debe concurrir –cuando menos– certeza electoral, legalidad y seguridad jurídica. Lo que conlleva que si una norma desatiende los principios que protegen la inmutabilidad de los resultados electorales, reconocer su regularidad constitucional lesionaría las propias bases del sistema democrático.
39. Por ello, insisto, la norma cuestionada era claramente inconstitucional, porque –a mi juicio– los cambios incorporados atacan el corazón de ese sistema democrático. Sin que sea obstáculo para esa conclusión la temporalidad de emisión de la norma ni si ésta fue emitida por el Poder Reformador del Estado en un supuesto uso de su libertad configurativa.
40. A saber, los principios de elección libres y auténticos, reconocidos en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, entrañan tanto la configuración de las normas que rigen el sistema democrático como su cumplimiento. Estas reglas fundamentales incluyen ciertas *garantías* democráticas como la temporalidad en el ejercicio del encargo de un funcionario público que ya fue elegido a través del voto.
41. Así, la Constitución no necesita explicitar lo obvio. El modelo democrático implementado en la Constitución Federal presupone que todas las normas de las entidades federativas que pretenden regular su régimen electoral y las condiciones de ejercicio de las autoridades elegidas mediante ese mecanismo, siempre —y enfatizo— siempre deben entender una de las premisas de la democracia: la previa determinación de las reglas del juego democrático y el respeto a esas reglas y a los resultados electorales.
42. La democracia no es sólo una forma de gobierno que se agota con elegir gobernantes por mayoría de votos. La democracia es un conjunto de principios que salvaguardan la configuración del régimen democrático, el proceso de elección, el resultado, así como el ejercicio de la función y su relación con el resto de elementos que integran el Estado constitucional. Por ende, el problema de la norma cuestionada es que ignora estas finalidades constitucionales e implementa un nuevo régimen, a pesar de que las consecuencias del artículo octavo transitorio ya se habían materializado antes de su modificación; incluso, porque ya se había llevado a cabo la jornada electoral.
43. Consiguientemente, no tengo duda alguna que la reforma es retroactiva y que, con ello, se afecta el derecho a votar y ser votado y el principio de no reelección, al prolongarse materialmente el mandato sin mediar ningún tipo de elección. Lo anterior, con independencia de que la reforma impugnada se haya aprobado y publicado antes de que el Gobernador electo entrara en funciones. La materialización del contenido normativo del artículo transitorio no dependía de ese factor.

El Ministro, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firma electrónica.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte, **Rafael Coello Cetina**.- Firma electrónica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la sentencia de once de mayo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 112/2019, 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de septiembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2019 Y SUS ACUMULADAS.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de once de mayo de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del Decreto No. 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce, en los términos precisados en el considerando noveno de esta ejecutoria.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, me separo de algunas consideraciones, haciendo las precisiones siguientes.

En cuanto a la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad planteada por parte de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada, en cuanto a que existe cesación de efectos o acto consumado en la aplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112, en su contenido anterior a la reforma impugnada; debido a que la toma de posesión del cargo de Gobernador del Estado, llevada a cabo el uno de noviembre de dos mil diecinueve, provocó la consumación de modo irreparable de sus efectos. Con ese acto se cumplió con el objeto transitorio de dicha norma, y abrió el ejercicio del encargo de uno de los poderes públicos del Estado de Baja California.

La cual se consideró, que no se actualiza y por ende debía analizarse el fondo del asunto.

Al respecto, señalo que estoy de acuerdo con la desestimación de la causa de improcedencia aducida; pues en efecto considero que no se han consumado los efectos de la norma, en atención a que sus efectos son de tracto sucesivo, pues el gobernador fue electo para un periodo determinado y la norma modifica ese periodo, de manera que el que haya tomado posesión en modo alguno consuma los supuestos de la norma,

Sin embargo, me separo de los párrafos en los que se sostiene lo siguiente:

*“Por otro lado, en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria **no se contiene expresamente la causa de improcedencia consistente en que se hayan consumado de manera irreparable los efectos de la norma general.** Como ya se expuso, se establece el supuesto de cesación de efectos de la norma, el cual debe ser analizado en términos de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, lo cual, se insiste, no ocurre en el presente caso.*

Fuera de esos términos, no se advierte algún otro motivo de improcedencia en el que no habiendo cesado los efectos de la norma, derive una eventual irreparabilidad de los vicios de constitucionalidad, tomando en cuenta sus actos concretos de aplicación. Tales consideraciones, además, serían incompatibles con el análisis abstracto propio de las acciones de inconstitucionalidad.”

Ello, pues considero que, además de que ser innecesarios, lo más importante es que no advierte el proyecto que el planteamiento se sigue refiriendo a que se consumaron los efectos de la norma y por ende no habría efecto alguno con la invalidez de la norma, lo cual si puede ser causa de improcedencia, pero en el caso no se actualiza.

Lo anterior, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 8/2008, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.

Por otra parte, en el estudio de fondo, como lo exprese en el Tribunal Pleno, comparto la declaratoria de invalidez del artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto número 112, de fecha once de septiembre de dos mil catorce, modificado en el diverso Decreto 351, publicado el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve; sin embargo, no comparto todas sus razones.

En efecto, existe violación a los principios de certeza electoral y legalidad relacionados con el postulado contenido en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, pues basta la lectura de la sucesión de eventos en el Estado de Baja California, para llegar a la conclusión de que la reforma al artículo impugnado es inconstitucional; de tales eventos, destaco que, desde el diecisiete de octubre de dos mil catorce, el artículo octavo transitorio de la Constitución de Baja California estableció que, para la elección de Gobernador que se llevaría a cabo en dos mil diecinueve, sería únicamente el periodo por dos años. Desde esa fecha, si era la voluntad del Constituyente Permanente local, podía modificar esa estipulación; pero no fue así, por lo que cuando inició el proceso electoral el 9 de septiembre de 2018 esa disposición estaba vigente y, de la misma forma cuando se llevó a cabo la jornada electoral el dos de junio de dos mil diecinueve, esa disposición constitucional estaba vigente.

No obstante ello, con posterioridad a esa elección y, en abierta violación a lo estipulado en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, en cuanto establece la veda electoral; el ocho de julio de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado aprobó la modificación al citado artículo octavo transitorio y, la publicación en el periódico oficial hasta el diecisiete de octubre de ese año, para establecer que, la duración del encargo de Gobernador no sería ya de dos años sino de cinco; sobre esa base, no puede sostenerse constitucionalmente una modificación en esos términos.

En esa medida, existe una violación a los principios de certeza y legalidad en materia electoral, lo que también conduce a una vulneración a la seguridad jurídica en esta materia. Pues si está vedado modificar el régimen las leyes que regulan los procesos electorales noventa días previos al inicio de ese proceso electoral, por mayoría de razón no es posible modificarlo una vez que se ha llevado a cabo la elección, respecto de un precepto que se va aplicar retroactivamente a esa elección ya consumada.

Por otro lado, también coincido con la violación a las bases constitucionales de la organización política de los Estados, pues –como lo precisa el sentencia-, en las acciones de inconstitucionalidad 3/2002; 8/2002; 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006; 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006; y 13/2015 este Tribunal Pleno se pronunció respecto de los alcances del artículo 116 constitucional en cuanto a los ajustes a la duración de los cargos de elección popular, incluidas legislaciones que buscaron cumplir la reforma constitucional de dos mil catorce.

En ese sentido, de manera relevante al resolverse la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, en las que invalidó la modificación a la Constitución del Estado de Michoacán que amplió en un año los periodos de duración del Congreso local y de los Ayuntamientos, fue establecido que la principal expresión de la estructura jurídica y del régimen político prevista en la Constitución General es la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio; renovación que tiene como única finalidad la designación de los representantes de la voluntad popular por la ciudadanía.

Lo anterior, sobre la base de que la democracia garantizada fundamentalmente en el artículo 41 de la Constitución General, es además de una estructura jurídica y un régimen político, un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, cuya principal expresión lo constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y los Ayuntamientos, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio.

Por lo que, para poder ejercer realmente el sufragio, **el elector debe tener oportunidad de conocer para qué cargos y periodos elegirá a la persona que decida**; debe tener la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, pues sólo quien tiene la opción de elegir entre varias alternativas –dos por lo menos– puede ejercer verdaderamente el sufragio; y debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas, pues, de lo contrario, no tendría opción.

En esa medida, la oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley, pues sólo cuando estas condiciones se cumplen, puede hablarse de verdaderas elecciones. Al mismo tiempo, deben efectuarse de acuerdo con ciertos principios mínimos, pues lo cierto es que la garantía de esos principios constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones y contenidos políticos a través de las elecciones, que son vinculantes para el electorado, por parte de los propios electores.

Asimismo, se sostuvo que en la Constitución General fueron definidos ciertos principios en esta materia, los cuales, desde luego, reflejan la intención del Constituyente de 1917 de dar las bases necesarias para el establecimiento de una sociedad democrática y republicana.

En ese sentido, en el artículo 35, fracción I, constitucional fue previsto el derecho de todo ciudadano a votar en las elecciones populares, mientras que en el artículo 39 constitucional está definido que la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder público dimana de él y es instituido para su beneficio, además de que tiene en todo tiempo el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En los artículos 40 y 41 constitucionales, fue señalado que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, pero unidos según los principios de dicha norma fundamental; que el pueblo ejerce su soberanía por conducto de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores; que las constituciones de los Estados en ningún caso pueden contravenir el Pacto Federal y, por último, que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los Ayuntamientos se deberá realizar mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las bases señaladas en el propio artículo 40.

De lo que se sigue que la principal expresión de la estructura jurídica y un régimen político prevista en la Constitución General la constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio y elige los gobernantes **para un periodo determinado, del cual tiene derecho de estar informada para qué cargos y periodos corresponden a tal funcionario.**

Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 47/2006, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de dos artículos transitorios de la reforma a la Constitución del Estado de Chiapas, en los que fue ampliado por un año el mandato de los miembros del Congreso y de los Ayuntamientos que en ese entonces se encontraban en funciones. En esa resolución se reiteraron las consideraciones expuestas al resolver la acción de inconstitucionalidad 39/2006 respecto a los principios constitucionales que rigen las elecciones de representantes populares en los términos en los que se ha señalado.

Tomando en cuenta lo anterior, es evidente que el artículo transitorio impugnado en efecto vulnera las bases fundamentales que limitan la libertad configurativa que respecto de este tema tienen los Estados, en términos de lo establecido en el artículo 116 constitucional, pues amplió el periodo de gobierno con posterioridad a que fue expresada y sancionada como válida y efectiva la voluntad popular mediante el sufragio, por lo que esa reforma al variar el término del encargo **incidió sobre un elemento determinante en la emisión de su voto y, por ende, violentó de manera sustantiva los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica que constitucionalmente rigen los procesos electorales, lo cual propicia su invalidez.**

Aceptar que es posible la modificación de la duración del mandato de los representantes populares con posterioridad a su elección bajo el argumento de que el funcionario electo no ha asumido el cargo, implica permitir que se invalide la voluntad de los ciudadanos depositada en las urnas el día de la jornada electoral, al margen de los procedimientos legales procedentes para ello, así como estimar que las elecciones sólo son trámites formales cuyos resultados estarían al arbitrio de otras autoridades previamente constituidas, con el objeto de integrar los órganos del poder público en una forma diversa a la decidida en las urnas.

De ahí que, contrario a lo alegado por las autoridades demandadas, lo que determina la invalidez de la prórroga del cargo bajo estudio no sea la fecha de la toma de posesión por parte del Gobernador del Estado de Baja California, sino que fue introducida con posterioridad a la expresión de la voluntad de los ciudadanos depositada en las urnas el día de la jornada electoral, con lo cual la alteró directamente.

Lo que se refuerza, con los argumentos respecto a la certeza y legalidad en materia electoral, los cuales son principios rectores en la materia.

En ese sentido, es evidente la inconstitucionalidad de la norma impugnada, debido a que es violatoria del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal que establece que “...*Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales...*”, dado que en este **caso no sólo fue promulgada y publicada la reforma sustantiva a la Constitución local sin mediar los 90 días previos al inicio del proceso electoral en el que se aplicó, sino que fue publicada con posterioridad a la elección misma, con lo que se actualiza –como lo dice el proyecto- un fraude a la estipulación constitucional.**

No obstante lo anterior, **me separo** de los argumentos relativos a que se vulneran los derechos fundamentales de votar y ser votado reconocidos en el artículo 35, fracciones I y II, de la Norma Fundamental y, el principio de **no reelección** en el caso de los Gobernadores previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

Pues la prórroga establecida en el precepto impugnado, no pues considerarse como una violación al principio de no reelección, en tanto no puede hablarse propiamente de esa figura, en tanto necesariamente el término implica la celebración de nuevos comicios, así que para ello, debería efectuarse al menos formalmente la conclusión del encargo, y realizarse un nuevo proceso de elecciones, lo cual en el caso no se presenta; en este sentido tampoco se impide el sufragio universal, libre, secreto y directo pues no existe ninguna elección en puerta.

Entonces, homologar la prórroga que se pretende establecer por la Legislatura del Estado a una elección cerrada, en la que sólo participan los propios legisladores, no resulta jurídicamente sostenible, en tanto: no hay proceso electoral, tampoco hay una decisión por parte de los integrantes del Órgano Legislativo respecto de quién será designado, puesto que es la misma persona que fue electa por los ciudadanos y; no se trata de un nuevo período.

Tampoco es sostenible, que se impida, “...*de manera terminante los derechos fundamentales de participación política de los individuos en la elección de sus representantes, en virtud de que se les impide participar, tener acceso en la contienda por el poder de representación, tanto desde una perspectiva activa total, como pasiva, ser votado*”, pues, se reitera no hay un proceso electoral en el que se les esté impidiendo de alguna forma participar y tampoco se coarta el derecho a votar, sino que lo que están haciendo es recorrer la fecha para el ejercicio del mismo.

Por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firma electrónica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firma electrónica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de once de mayo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de septiembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2019 Y SUS ACUMULADAS 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 Y 120/2019

En sesión de once de mayo de dos mil veinte se resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, todas citadas al rubro, promovidas por distintos partidos políticos y por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra del Decreto 351 publicada en el Periódico Oficial de Baja California, mediante el cual se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de esa entidad, para ampliar la duración del mandato de su gobernador.

El Tribunal Pleno tuvo que responder a dos preguntas fundamentales: ¿se cometieron violaciones al procedimiento legislativo con impacto invalidante?, y ¿la disposición impugnada, al ampliar el plazo del mandato del gobernador de Baja California, con posterioridad a su elección, viola la fracción II del artículo 105 constitucional, así como los principios de certeza y legalidad electoral, entre otros?

El Tribunal Pleno coincidió en unanimidad respecto del proyecto, en lo que refiere a su sentido; sin embargo, por lo que hace a la primera pregunta, yo anuncié mi concurrencia respecto de algunas de las consideraciones ahí desarrolladas.

I. Razones de la mayoría respecto a la existencia de vicios en el proceso legislativo

El Tribunal Pleno determinó que, en el caso, si bien existieron vicios en el procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado, éstos no tuvieron la trascendencia para declarar su invalidez.

Al respecto, los promoventes hicieron valer seis irregularidades durante el procedimiento cuestionado, a saber: 1) la iniciativa fue aprobada el mismo día de su presentación, sin haber sido dictaminada en comisión previamente; 2) la dispensa del trámite legislativo ordinario fue ilegal en tanto no procede para reformas a la Constitución local, además, la solicitud de dispensa carece de motivación ante la falta de razones para actualizar la “urgencia notoria”; 3) la votación fue realizada por medio de cédula, de tal forma que no se cumplió con la regla de máxima publicidad, pues debió votarse nominalmente; 4) si bien la reforma fue aprobada por una amplia mayoría, eso no convalida las violaciones existentes; 5) el Decreto impugnado no cumple con los requisitos de fundamentación y motivación; y, 6) existió una dilación injustificada en la publicación del Decreto de reforma con motivo de la consulta ciudadana efectuada.

Este Tribunal consideró que las irregularidades en un proceso legislativo deben de estudiarse no como hechos aislados sino a la vista de todo el procedimiento y sobre la base del impacto último que tuvieron en la participación de las diversas fuerzas políticas; en el caso, y de forma central, se consideró que la dispensa de los trámites ordinarios, así como la votación por cédula, no quebrantaron los valores democráticos ni las reglas procesales, por lo que carecían de un potencial invalidante.

II. Razones del disenso

Aunque comparto la mayoría del análisis y las conclusiones alcanzadas en el apartado relativo, debo separarme –únicamente– del estudio que se hace para determinar la inaplicabilidad de los criterios emitidos en las acciones de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006.

Al respecto, en la sentencia se sostiene que los precedentes referidos por los demandantes no son aplicables dadas las diferencias fácticas de los mismos con el caso actual.

Respecto del primero mencionado, se señala que, mientras en ese caso, no se motivó de forma alguna la dispensa de los trámites correspondientes; en el presente, sí se expusieron razones para motivar la dispensa en cuestión.

Respecto del segundo precedente, se sostiene su inaplicabilidad, toda vez que, ahí no se expresó de modo claro la razón para dispensar los trámites y no hubo conocimiento de la iniciativa que involucraba cincuenta y seis artículos de diversos ordenamientos. Lo cual, impactó en la calidad democrática del debate; en cambio, en el caso actual, se expresaron los motivos para exentar el trámite ordinario, avalados por una amplia mayoría del Congreso, además de que la iniciativa solamente modificaba un artículo transitorio respecto de la duración del cargo de gobernador en la entidad, por lo que no requería un estudio detallado para entender su alcance, previo a la discusión.

Desde mi perspectiva, del razonamiento precedente solamente es incorrecta la afirmación de inaplicabilidad, pues no atiende a la misma lógica del uso de precedentes. En este análisis no me refiero a si un criterio es vinculante dada su votación, conforme al artículo 43 de la Ley Reglamentaria de la materia; sino al análisis que debe hacerse en el caso concreto para determinar si las razones jurídicas, y en específico, el criterio del precedente, es aplicable.

Cabe aclarar que, considero que los criterios contenidos en un caso que alcanzó la votación adecuada no son obligatorios en su totalidad, sino que debe atenderse a la *ratio decidendi*, esto es, la parte de la sentencia que contiene los argumentos jurídico-rationales que responden propiamente la controversia legal, diferenciándola de los argumentos incidentales o colaterales a las razones del fallo (*obiter dicta*).

Este sistema no exige que todas las situaciones fácticas en análisis sean idénticas a las presentes en el caso que se pretende resolver para poder aplicar un precedente, sino que la pregunta constitucional sea la misma. *Aplicar* un precedente es, en este sentido, aplicar el criterio o el baremo normativo de ahí desprendido, aun si los resultados, a la luz de las características fácticas, resulta divergente.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la razón para considerar los precedentes invocados por los demandantes como inaplicables fue únicamente la diferencia en las situaciones fácticas; o, dicho en otras palabras, que el resultado era distinto pues en aquellas el vicio sí tenía un carácter invalidante y en el presente, no.

De lo anterior extraigo que, si bien en los precedentes, por ejemplo, se determinó que no se expuso justificación alguna para la dispensa del trámite ordinario y por tanto no se actualizaba la condición de urgencia, lo cierto es que la Corte sí estableció en ambos casos el estándar para considerar cuándo es válido dispensar los trámites ordinarios legislativos y cuáles son los requisitos que se tienen que cumplir para actualizar la "urgencia",¹ consideraciones que, si bien en este caso arribarían a una conclusión diferente tras contrastarse con los hechos, es decir, que este proceso sí es válido al haberse justificado la urgencia, lo cierto es que aun así resultan aplicables como baremo normativo.

Por tanto, desde mi perspectiva, en este caso, no debió resolverse la *inaplicabilidad* de los dos precedentes invocados, sino que debió acudirse a los mismos de manera explícita, para extraer el criterio lógico-jurídico que contenían, independientemente de las diferencias de hecho y de las consecuentes diferencias en el resultado.

A pesar de este detalle, compartí las razones que sustentaron el fallo en cuestión, siendo exhaustivas y acordes con el desarrollo que ha hecho este Tribunal Pleno sobre las temáticas abordadas.

El Ministro, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firma electrónica.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte, **Rafael Coello Cetina**.- Firma electrónica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de once de mayo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de septiembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

¹ Tanto en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 (fallada el 4 de enero de 2007, bajo la ponencia de ministro Valls), como en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008 (fallada el 20 de noviembre de 2008, bajo la ponencia de ministro Góngora), se estableció y aplicó el criterio que a continuación se transcribe.

"En este sentido, para sustentar la urgencia de un asunto deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones:

1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.
2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.

Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos."

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2019 Y SUS ACUMULADAS 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 Y 120/2019, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL, MOVIMIENTO CIUDADANO, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DE BAJA CALIFORNIA, Y POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En sesión pública celebrada el once de mayo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, por medio de las cuales diversos partidos políticos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugnaron la constitucionalidad del Decreto No. 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, el cual tuvo por objeto reformar el artículo Octavo Transitorio de la Constitución Política de Baja California¹, a fin de *ampliar* de dos a cinco años el mandato del Gobernador electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve.

En efecto, de acuerdo con los hechos probados en el expediente, el proceso electoral 2018-2019 en dicha entidad federativa se inició y concluyó bajo la vigencia del artículo Octavo Transitorio en su redacción original y previa a la referida reforma, el cual establecía una duración de la gubernatura de dos años (de 2019 a 2021)². Sin embargo, con posterioridad a la elección, el constituyente de Baja California, a través del Decreto impugnado, amplió el periodo de dicho mandato de dos a cinco años (esto es, de 2019 a 2024).

Bajo este contexto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, por *unanimidad*, que haber extendido el periodo de encargo del Gobernador del Estado de Baja California, después de que los ciudadanos de dicha entidad votaron por un periodo distinto, violó los principios de certeza electoral, legalidad y seguridad jurídica; el principio de elecciones libres, auténticas y periódicas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; los derechos de participación política; el derecho a votar y ser votado en condiciones de libertad e igualdad; el principio de no reelección y el principio de irretroactividad de la ley. Razón por la cual el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la reforma impugnada.

Además, a fin de reparar la violación advertida y evitar un vacío normativo, el Pleno ordenó la revisencia del artículo Octavo Transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado el diecisiete de octubre de dos mil catorce en el Periódico Oficial de esa entidad, el cual establecía que 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”. Ello, en el entendido de que cualquier disposición de cualquier nivel normativo que sea contraria a dicho precepto transitorio será inválida y no podrá ser oponible.

Si bien estuve de acuerdo con el sentido del fallo y con todas y cada una de las violaciones constitucionales que le dieron sustento, dada la relevancia y trascendencia del asunto, he decidido formular el presente voto concurrente con la finalidad de abundar y dejar constancia de las razones por las cuales estimo que la reforma impugnada es a todas luces contraria a nuestra Constitución General y a los principios democráticos que ella consagra.

Como mencioné, coincido con el proyecto en que el Decreto impugnado viola todos y cada uno de los principios constitucionales señalados en la sentencia. Sin embargo, considero que **vistas en su conjunto todas estas violaciones configuran en realidad una grave violación al “principio democrático” en el que descansa nuestro régimen constitucional y, en última instancia, un gran “fraude a la Constitución”**.

Ya he dicho en otra ocasión que el término “fraude a la Constitución” no es un término retórico, sino técnico-jurídico. Como señalé al discutir la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior³, el fraude a la Constitución es una especie de *ilícito constitucional atípico*, el cual ha sido definido en la doctrina como la violación a un *principio* —en este caso un principio *constitucional*— en lugar de una *regla* de mandato⁴. En esa línea, la doctrina ha identificado como ejemplos de ilícitos atípicos: el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación del poder⁵. Se trata, en definitiva, de actos o normas que, si bien *en apariencia* pretenden cumplir con el texto constitucional, *en realidad* transgreden su contenido y esencia, así como los principios que ésta consagra.

¹ Aprobado mediante decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

² De la cadena impugnativa se advierte que todas y cada una de las resoluciones a través de las cuales se buscó inaplicar dicho artículo fueron revocadas a través de los medios de impugnación en materia electoral interpuestos en su momento.

³ Acciones de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 y 21/2018.

⁴ En efecto, una diferencia entre los “ilícitos atípicos” y los “ilícitos típicos” es que éstos últimos comportan violaciones a “reglas” de mandato. Cfr. Atienza, Manuel y Ruiz, Juan, *Ilícitos atípicos*, Madrid, Editorial Trotta, 2000, p. 27.

⁵ *Idem*.

De esta manera, considero que la reforma impugnada en el presente caso constituyó un verdadero “fraude a la Constitución”, pues bajo la apariencia de que estaba actuando en uso de su facultad legislativa y en ejercicio de su competencia para legislar sobre su organización política y electoral, el constituyente de Baja California pretendió eludir los *principios democráticos de certeza y legalidad electoral* —entre muchos otros principios democráticos sobre los cuales se asienta nuestro régimen constitucional— así como la *voluntad popular* de las y los bajacalifornianos que fue expresada en las urnas. Todo ello, al *alterar* los resultados de un proceso electoral concluido y *decretar* que un Gobernador electo por dos años, ejercería el cargo por cinco.

Como bien se apunta en la sentencia, nuestra Constitución mexicana reconoce en su artículo 105, fracción II, último párrafo, un **principio de certeza en materia electoral**, al señalar que “[l]as *leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales*”⁶ (cursivas añadidas).

Al interpretar dicho principio, este Tribunal ha señalado que el mismo exige que *“al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público”*⁷ (cursivas añadidas). Por mi parte, en otras ocasiones he sostenido que la esencia de este principio radica en que las reglas fundamentales del juego democrático deben ser claras para todos los participantes antes de que comience el proceso electoral, por lo que *no pueden modificarse a través de leyes privadas que actúen retroactivamente sobre situaciones definidas en términos de la aplicación de normas previas*.⁸

Así, si bien es cierto que lo que el citado artículo constitucional prohíbe expresamente es modificar las reglas fundamentales del proceso electoral noventa días *antes* de que inicie el proceso electoral y *durante* su realización, es evidente que el espíritu de nuestra Constitución es que tales reglas —especialmente aquellas que definen los términos y condiciones con base en los cuales los ciudadanos eligieron a sus representantes— no sean alteradas ni siquiera *después de haber concluido el mismo*, con efectos *retroactivos*, pues de lo contrario se abriría la puerta a excesos y arbitrariedades por parte de quienes ejercen el poder público.

Sostener una interpretación contraria y permitir que las reglas de la elección sean modificadas *con posterioridad* a la misma, ocasionando con ello una modificación a la *voluntad popular* que fue expresada en las urnas, no solo iría en contra del espíritu de la Constitución, sino que la vaciaría de todo contenido. De poco o nada serviría que dichas reglas no se modifiquen antes o durante el proceso electoral, si de todos modos quien está en el poder podrá hacerlo con posterioridad para beneficio suyo o de unos cuantos.

Por lo demás, debe resaltarse que el respeto a los principios de certeza y legalidad en materia electoral no es una mera formalidad. Se trata de una cuestión fundamental para garantizar la *legitimidad* del sistema democrático, así como la *paz* y la *estabilidad sociales*, pues de ello depende la *confianza* de los ciudadanos en que las “reglas del juego” serán respetadas y acatadas por todos los jugadores, garantizando que la alternancia en el poder se dará en condiciones de justicia y equidad. Si los ciudadanos no tienen *certeza* de que los resultados electorales serán observados o de que las reglas del juego no serán modificadas posteriormente para beneficiar a los vencedores, la confianza en el sistema democrático se pierde, lo que puede abrir camino a la arbitrariedad y, en el peor de los casos, a la violencia.

Todo esto, sin embargo, fue flagrantemente desconocido por el constituyente de Baja California en el presente caso. Como se dijo, el proceso electoral 2018-2019 en el Estado de Baja California se inició, desarrolló y concluyó bajo la vigencia plena del artículo Octavo Transitorio original, que establecía una duración de la gubernatura de dos años:

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.

[...]

Era ésta la disposición vigente y aplicable en el momento en el que los ciudadanos de Baja California salieron a votar. Pese a ello, mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve —*esto es, después de concluido el proceso electoral y de que los ciudadanos manifestaran su voluntad en las urnas*— el constituyente de dicha entidad federativa reformó el citado artículo transitorio y *amplió* el periodo de encargo del Gobernador electo de dos a cinco años:

⁶ Esta interpretación ha sido sostenida por esta Suprema Corte, entre otras, en la acción de inconstitucionalidad 145/2017 y su acumulada 146/2017, y en la acción de inconstitucionalidad 61/2012.

⁷ Véase la Tesis de Jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.**

⁸ Así lo sostuve en la discusión de la acción de inconstitucionalidad 99/2016, sobre la ampliación del cargo de Magistrados electorales, el 22 de junio de 2017.

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 [...]

En este contexto, es evidente que la ampliación del mandato del Gobernador de Baja California de dos a cinco años, si bien pretendió justificarse en la competencia del constituyente local para decidir sobre su régimen político interior, **configuró una elusión al mandato de certeza y legalidad en materia electoral** consagrado en el artículo 105, fracción II, último párrafo, constitucional **y, con ello, un fraude a la Constitución General.**

En este sentido, y como consecuencia de lo anterior, se produjo además una **violación en cadena** a los principios de elecciones periódicas, libres y auténticas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo de los artículos 41⁹ y 116¹⁰; al derecho a votar y ser votado, establecido en el artículo 35, fracciones I y II¹¹; al principio de no reelección, consagrado en el artículo 116, fracción I, tercer párrafo¹²; y a la prohibición de retroactividad del artículo 14 constitucional¹³.

Pero además —y esto es lo que me parece verdaderamente grave y determinante— **la reforma impugnada entrañó un fraude al voto público y una violación a la soberanía popular**, en contravención a los artículos 39¹⁴, 40¹⁵, 41¹⁶ y 116¹⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 23

⁹ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...].

¹⁰ **Artículo 116.** [...]

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; [...].

¹¹ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

[...]

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

[...].

¹² **Artículo 116.** [...]

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. [...]

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

[...].

¹³ **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. [...]

¹⁴ **Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

¹⁵ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

¹⁶ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

[...].

¹⁷ **Artículo 116.** [...]

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; [...].

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁸ que, como parte del *parámetro de constitucionalidad ampliado*, ordena la celebración de elecciones periódicas.

En efecto, en nuestro régimen constitucional las elecciones son la expresión de la soberanía popular y la materialización misma de la democracia como forma de gobierno y como forma de vida. Es a través de ellas que los ciudadanos eligen libremente a sus representantes, así como los proyectos que desean ver materializados en la vida pública. Sin embargo, **la democracia no se agota en las urnas: implica también el respeto absoluto a la voluntad del pueblo, así como a los términos en que fue otorgada.**

Cuando los ciudadanos votamos por uno u otro candidato no lo hacemos “en blanco” o de forma “indefinida”, sino bajo la consciencia de que es para un cargo y un período específicos. Así, si bien es cierto que el resultado de las urnas confiere legitimidad al ejercicio del poder, sólo lo hace por el plazo perentorio con base en el cual se manifestó la voluntad pública. En todo momento, el ejercicio del mandato otorgado a través del voto está sujeto a un lapso de tiempo *preestablecido*, el cual no puede modificarse con posterioridad, porque hacerlo contravendría el núcleo del acuerdo con el electorado que entrañan las elecciones.

Nada de esto se cumplió en este caso. Se violaron las formas y se violó la substancia. Se pretendió dar la vuelta a todos y cada uno de los principios que nuestra Constitución establece para proteger la integridad del sistema democrático. Como quedó demostrado, el Poder Reformador de la Constitución de Baja California llevó a cabo todo un proceso de reforma constitucional mediante el cual se pretendió burlar la voluntad popular. Ello, pues a pesar de que la ciudadanía eligió a un gobernador para un periodo de dos años, el constituyente decidió ampliar unilateralmente dicho mandato a cinco.

De esta manera —y de forma por demás paradójica— el constituyente local utilizó los procedimientos constitucionales para violar la Constitución, y las herramientas de la democracia para minar la democracia. Con ello, incurrió además en un verdadero “**fraude post-electoral**”, pues aunque se contaron los votos, se modificó el efecto que éstos debían tener conforme a las reglas del juego previamente acordadas. Todo lo cual vulneró la esencia misma del proceso democrático, como forma de limitación del poder.

Por lo demás, es claro que violaciones de esta entidad de ninguna manera pueden convalidarse apelando a encuestas o con falsas lecturas de la Constitución General, y mucho menos con actos inconstitucionales disfrazados de reformas al régimen político local, emitidas al amparo de la libertad configurativa estatal. **La Constitución no es de cumplimiento optativo.** Quienes detentan el poder no pueden pretender la convalidación de violaciones al voto popular, con pretextos o excusas metaconstitucionales.

En una democracia representativa y constitucional como la nuestra, el pueblo designa a sus gobernantes a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, mientras que los funcionarios electos ejercen el poder dentro de los límites y conforme a las condiciones de validez que la Constitución establece. Y en una democracia constitucional también corresponde a los tribunales constitucionales, como lo es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, evaluar con especial cuidado aquellas leyes mediante las cuales quienes están en el poder, pretenden prolongar su permanencia en el mismo¹⁹.

El día de hoy nuestro sistema de pesos y contrapesos constitucionales ha demostrado nuevamente la razón de su existencia. La justicia constitucional ha prevalecido y el orden democrático junto con ella.

Por todas estas razones es que estuve a favor del fallo y de declarar la invalidez del Decreto impugnado.

El Ministro, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firma electrónica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de once de mayo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de septiembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

¹⁸ **Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

[...]

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

[...].

¹⁹ Cfr. Roberto Gargarella, “La dificultosa tarea de la interpretación constitucional”, en Roberto Gargarella (coord.) *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, Tomo I, 2009, p. 148.