



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSO DE INCONFORMIDAD:
RI-63/2019

PARTE ACTORA:
JAIME BONILLA VALDEZ

AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONSEJO GENERAL ELECTORAL DEL
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE
BAJA CALIFORNIA Y OTRA

TERCERO INTERESADO:
PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL,
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y
MOVIMIENTO CIUDADANO

MAGISTRADO PONENTE:
LEOBARDO LOAIZA CERVANTES

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
KARLA GIOVANNA CUEVAS ESCALANTE

Mexicali, Baja California, a siete de mayo de dos mil diecinueve.

Sentencia que por una parte **inaplica** el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 y por otra **modifica** el acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019 emitido por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, en el que determinó otorgar el registro como candidato a la Gubernatura del Estado a Jaime Bonilla Valdez postulado por la Coalición, y en vía de consecuencia la Convocatoria a Elecciones Ordinarias aprobada el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, conforme a los razonamientos que se exponen en la presente sentencia.

GLOSARIO

Coalición	Coalición Juntos Haremos Historia en Baja California, conformada por los partidos del Trabajo, Verde Ecologista de México, Transformemos y Morena	Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
Comisión Estatal:	Comisión Estatal de la Coalición "Juntos Haremos Historia en Baja California"	Convocatoria:	Convocatoria pública para celebración de elecciones ordinarias en el estado de Baja California, durante el proceso electoral local 2018-2019
Congreso:	Congreso del Estado de Baja California	Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Consejo General:	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California	Corte Interamericana:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Decreto 112:	Decreto 112 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución local en materia político-electoral y

	su régimen transitorio.	PMC:	Partido Ciudadano	Movimiento
Instituto:	Instituto Estatal Electoral de Baja California	PRI:	Partido Institucional	Revolucionario
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California	Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	
Ley General:	Ley General de Partidos Políticos	Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California	
Ley de Partidos:	Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California			
PAN:	Partido Acción Nacional			

1. ANTECEDENTES DEL CASO

De los hechos narrados por el recurrente en su escrito de demanda, así como de las diversas constancias de autos, se advierte en lo que interesa, lo siguiente:

1.1 Reformas en materia político-electoral. El diecisiete de octubre de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto 112 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución local en materia político-electoral y su régimen transitorio.

1.2 Proceso electoral local ordinario 2018-2019. El nueve de septiembre de dos mil dieciocho inició el proceso electoral local 2018-2019, mediante el cual se renovará la Gubernatura Constitucional, Diputaciones al Congreso y Municipales a los Ayuntamientos, del Estado de Baja California.

1.3 Aprobación y publicación de la Convocatoria. El veintiocho de diciembre siguiente el Consejo General aprobó el Dictamen Cinco relativo a la Convocatoria, misma que fue publicada en el periódico de circulación estatal "El Mexicano", el treinta y uno de diciembre de posterior.¹

1.4 Primeros recursos de inconformidad. En contra de la convocatoria, entre el veintidós de enero y seis de febrero Blanca Estela Fabela Dávalos y Jorge Alberto Larriau Creel, interpusieron

¹ Visible a fojas 84 a 91 del expediente RI-18/2019 y 94 a 98 del expediente RI-21/2019.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

diversos recursos de inconformidad, los cuales fueron resueltos por este Tribunal en el sentido de desechar los radicados bajo números RI-21/2019 y RI-24/2019, así como ordenar al Consejo General, en el recurso de inconformidad RI-18/2019, emitir una adenda a la Base Sexta, inciso a) de la Convocatoria en la que se señalara que el periodo de gestión al cargo de Gubernatura sería de cinco años.

1.5 Impugnaciones federales. En contra de lo anterior se interpusieron diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional.

1.6 Solicitud de registro. El veintisiete de marzo, el Presidente de la Comisión Estatal de la Coalición presentó la solicitud de registro de la candidatura a la Gubernatura del Estado.

1.7 Resolución de las impugnaciones federales. El veintisiete de marzo, la Sala Superior resolvió de manera acumulada al SUP-JRC-5/2019, los diversos medios de impugnación señalados en el punto 1.5 que precede, en la que se determinó, entre otras cosas, revocar la sentencia de este Tribunal y en plenitud de jurisdicción sobreseer la demanda de Blanca Estela Fabela Dávalos.

1.8 Acto impugnado. Acuerdo de registro. El treinta de marzo el Consejo General emitió el punto de acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019, en el que determinó otorgar el registro como candidato a la Gubernatura del Estado a Jaime Bonilla Valdez postulado por la Coalición.

1.9 Recurso de Inconformidad. El tres de abril, en contra de lo anterior, Jaime Bonilla Valdez interpuso recurso de inconformidad por propio derecho, el cual fue turnado el ocho siguiente a la ponencia del Magistrado indicado al rubro, quien en su oportunidad dictó el acuerdo de admisión y cierre de instrucción correspondiente.

2. JURISDICCIÓN, COMPETENCIA Y REENCAUZAMIENTO

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en términos del artículo 5, apartado E, de la Constitución local y 2, fracción I, inciso c) de la Ley del Tribunal, que lo facultan para resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte de

los asuntos políticos del Estado, así como los derechos relacionados e inherentes a aquellos, a fin de garantizar su protección.

Lo anterior es así, porque de la demanda se advierte, que el actor se inconforma de una posible afectación al derecho político-electoral de ser votado en su vertiente de ocupar el cargo de conformidad a la temporalidad establecida en el artículo 44 de la Constitución local – seis años–.

Ahora bien, considerando que la Ley Electoral no prevé expresamente una vía que permita resolver la controversia planteada, dado que el actor actúa en su calidad de ciudadano, en contra de autoridades electorales y Congreso del Estado de Baja California, este Tribunal debe implementar el medio idóneo para el conocimiento y resolución del presente asunto.

Se considera que este Tribunal es competente para analizar la solicitud de inconstitucionalidad que hace el recurrente, en virtud de contar con facultades para ejercer un control de carácter concreto de constitucionalidad, es decir, analizar las normas jurídicas estatales, contrastarlas con lo dispuesto en la Constitución federal, Constitución local y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, en aras de restituir el orden jurídico vulnerado mediante el dictado de una sentencia.²

Ello atendiendo que la Constitución federal prevé como competencia exclusiva de la Corte conocer y resolver de acciones de inconstitucionalidad, el cual es un medio de control de constitucionalidad cuyo objetivo es resolver sobre la contradicción entre una norma de carácter general que se haya impugnado y una de la propia Constitución federal, mediante un análisis abstracto – artículo 105, fracción II, de la Constitución federal -.

De igual forma, se establece la facultad de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución o a los derechos humanos reconocidos en los tratados

² Resulta orientador el criterio sostenido por la Sala Superior en la tesis IV/2014, de rubro: “ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES” consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 53 y 54.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

internacionales en que México sea parte y que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad **se limitarán al caso concreto** sobre el que verse el juicio -artículo 99, párrafo Sexto, de la Constitución federal-.

De manera que, de la interpretación sistemática de los artículos 1º y 133 de la Constitución federal se concluye que todas las autoridades jurisdiccionales del país, pueden realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas jurídicas, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Así, de conformidad con los artículo 1º de la Constitución federal, este órgano jurisdiccional, en el ámbito de sus competencias, se encuentra obligado a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución federal, sino también por los consagrados en los Tratados Internacionales, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, y si bien este tribunal no está facultado para hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos, si está obligado a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.³

Máxime que, la Suprema Corte ha señalado que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos.⁴

Por ello, sin prejuzgar sobre la procedencia del medio de impugnación que nos ocupa, se estima viable que se resuelva a través del **recurso de inconformidad** previsto en el artículo 283 de la Ley Electoral, dada la similitud que guarda el asunto en cuestión con los que son susceptibles de ser combatidos a través del mismo,

³ Tal criterio fue sostenido en la jurisprudencia P./J. 22/2012, de registro 2001871, de rubro: "CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DEBE OBSERVAR EL MARCO PREVISTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1, Pág. 288.

⁴ tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, con el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO." publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255.

habida cuenta que éste puede interponerse por partidos políticos o **ciudadanía** para impugnar actos o resoluciones que emanen de autoridades electorales -distintas a los partidos políticos, a que se refiere el recurso de apelación-, y en el caso, tal connotación tienen las autoridades demandadas; considerando además, que los actos reclamados tampoco se relacionan con resultados electorales, por lo que no procede su sustanciación a través del recurso de revisión.

Así, es irrelevante la falta de previsión expresa de medio de impugnación a interponerse cuando un ciudadano alegue violación a derechos político-electorales, distinta a la que emane por partidos políticos, al considerarse como vía para su resolución el recurso de inconformidad.⁵

Sostener lo opuesto, entrañaría una restricción injustificada del derecho de acceso a la jurisdicción que tiene todo ciudadano para reclamar los actos que considera afectan su esfera de derechos como lo es el derecho de votar y ser votado, con detrimento al derecho de tutela judicial efectiva amparada en el artículo 17 de la Constitución federal; acceso a la jurisdicción que igualmente demanda una interpretación extensiva y correctora, fundada en el principio pro persona previsto en el segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución federal.

En consecuencia, para dar plena vigencia al derecho humano de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, en atención a lo dispuesto en los artículos 5, apartado E, primer párrafo y 68 de la Constitución local; 2, fracción I, inciso c) de la Ley del Tribunal; 282, fracción I y 283, fracción I de la Ley Electoral, se ordena el reencauzamiento del medio de impugnación identificado como **MI-63/2019**, a recurso de inconformidad, por lo que se deberá realizar la anotación correspondiente en el libro de gobierno.

⁵ Tal criterio encuentra asidero en la jurisprudencia 14/2014, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. ANTE SU FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA LOCAL, LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL COMPETENTE DEBE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO IDÓNEO."



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

3. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

De la lectura del escrito de demanda se advierte que el accionante controvierte los actos correspondientes a las siguientes autoridades responsables:

- Del Consejo General del Instituto, la emisión del acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019 del Instituto Estatal Electoral de Baja California, emitido el treinta de marzo en el que determinó otorgar el registro como candidato a la Gubernatura del Estado a Jaime Bonilla Valdez postulado por la Coalición.
- Del Congreso, la omisión de notificar a los Ayuntamientos de Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate, el dictamen de adiciones y reforma a la Constitución local que derivó en el Decreto 112.

4. PROCEDENCIA

De la lectura de los informes circunstanciados rendidos por las autoridades responsables, así como de sendos escritos de los tres partidos que comparecen al presente recurso como terceros interesados, se advierte que hacen valer diversas causales de improcedencia, las cuales se analizarán en conjunto aquellas que coincidan, y los restantes en lo individual.

4.1. Procedencia respecto al Decreto 112

Por lo que hace al Decreto 112, las autoridades responsables, así como PMC y PAN que comparecen al presente recurso como terceros interesados hacen valer diversas causales de improcedencia, que en su totalidad giran en torno a que la presentación de la demanda deviene extemporánea y en consecuencia fue consentida por el recurrente y además se ha consumado de modo irreparable, puesto que aducen que el acto de aplicación concreto del Decreto 112 fue la convocatoria, cuestión que sostiene se trata de cosa juzgada por la Sala Superior al haberse resuelto en el juicio SUP-JRC-5/2019.

No pasa desapercibido que, además de lo anterior, el PAN alega que el acto combatido es de naturaleza distinta a la electoral por controvertir la omisión legislativa y la violación al procedimiento

legislativo y, por tanto, no corresponde a esta autoridad jurisdiccional un pronunciamiento de fondo al respecto.⁶

4.1.1. El acto controvertido es materia electoral

Es de destacar que la competencia constituye un presupuesto procesal o requisito de procedibilidad para la validez de un acto –en sentido amplio– emitido por una autoridad, siendo su estudio una cuestión preferente y de orden público, por lo que, que se debe hacer oficiosamente, de ahí que el estudio de dichas alegaciones sean en primer término.

Cabe precisar que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución federal, todo acto de autoridad –incluyendo a las jurisdiccionales– debe emitirse dentro del margen de las facultades otorgadas en la misma o en alguna ley secundaria, por lo que las autoridades, previo a emitir un acto o resolución, tiene la obligación de verificar si tiene competencia para ello, conforme a las facultades que la normativa aplicable le confiere.

En ese sentido, la competencia es un presupuesto indispensable para establecer una relación jurídica procesal, de manera que, si el órgano jurisdiccional ante el que se ejerce una acción no es competente, estará impedido para conocer y resolver el asunto en cuestión.

Como se razonó en el capítulo de jurisdicción y competencia que antecede este Tribunal cuenta con la atribución de resolver los actos que, en su caso, pudiesen vulnerar los derechos políticos o los derechos inherentes a éstos –artículo 2, fracción I, inciso c) de la Ley del Tribunal–.

Lo anterior, con independencia de que los actos sean emitidos o no por autoridades u órganos electorales, puesto que la condición para que pueda ser objeto de estudio los actos controvertidos es que **su contenido sea electoral o verse sobre derechos políticos**, toda vez que en esos supuestos la norma, acto o resolución están sujetos al control constitucional y en su caso convencional.

Así mismo, no es relevante que la norma reclamada se contenga en un ordenamiento cuya denominación sea electoral, el acto o

⁶ Foja 19 del escrito de tercero interesado del PAN.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

resolución provenga de una autoridad formalmente electoral o lo argumentado en los conceptos de violación de la demanda estén íntimamente relacionados con derechos políticos⁷.

Lo anterior, en virtud que los actos controvertidos son formalmente parlamentarios –perspectiva subjetiva-, por haber sido emitidos por el Congreso, es decir un órgano legislativo, sin embargo se consideran que revisten naturaleza materialmente electoral –perspectiva objetiva-.

La Sala Superior ha sostenido en múltiples ejecutorias que el derecho parlamentario es aquel que tiene por objeto regular el comportamiento, administración, funcionamiento y procedimientos que como parte de su tarea cotidiana deben llevar a cabo los Congresos.

Así, la propia Sala Superior ha esclarecido en aquellos casos en que se ha presentado el cuestionamiento si el acto del Congreso es o no materia electoral, y en los cuales ha determinado que se tratan de actos formal y materialmente parlamentarios, los siguientes:

- Conformación de Comisiones.⁸
- Conformación de grupos parlamentarios.⁹
- Lo relativo a la creación y aplicación de su reglamento interno o la Ley Orgánica.¹⁰
- La designación de funcionarios, así como su remoción, de cargos que no sean de elección popular.¹¹

De lo que se desprende que no todos los actos tienen una vinculación ni inciden directamente en el ejercicio de los derechos político-electorales.

Mientras que en diversa sentencia la Sala Superior¹² ha determinado que, se entenderán como materialmente electorales los actos cuya esencia u objeto sobre el cual recaigan sea:

⁷ Conforme a la tesis aislada P. LX/2008 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: “AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS”.

⁸ SUP-JDC-4337/15 y SUP-JDC-327/2014.

⁹ SUP-JDC-2817/2014, SUP-REC-0095-2017, SUP-JDC-176/17 y SUP-JDC-184/17.

¹⁰ SUP-JDC-162/17 y SUP-REC-1405-2017.

¹¹ SUP-JDC-765/2015 y SUP-JDC-33/2017.

- i. El régimen democrático en sus vertientes directa –tratándose de figuras como el plebiscito y el referéndum, entre otras- e indirecta, mediante la elección de representantes populares.
- ii. Los derechos político-electorales del ciudadano, tales como el derecho al voto en ambas vertientes, el de asociación política (en materia electoral) y el de acceso y efectivo ejercicio del cargo, así como todos los derechos fundamentales que aun cuando su núcleo no sea estrictamente electoral, se encuentren vinculados con este campo del Derecho.
- iii. Los principios y reglas que norman la organización y la celebración de cada una de las etapas y actos jurídicos que se desarrollan en los procesos electorales, a fin de garantizar que las elecciones sean libres, auténticas y periódicas.

Lo anterior puesto que, de conformidad con los artículos 41, base VI y 99, párrafo 4 de la Constitución federal establecen que el sistema de medios de impugnación en materia electoral tiene como finalidad –esencialmente– garantizar la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía de votar, ser votado, de asociación o afiliación.

De manera que el juicio de la ciudadanía es la vía idónea para tutelar los derechos del voto, de asociación y de afiliación política, así como los demás derechos y prerrogativas directamente relacionados con éstos¹³.

En cuanto al ejercicio del derecho de ser votado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha precisado algunos de sus alcances, por ejemplo:

- **Derecho a ocupar y desempeñar el cargo**¹⁴;
- Remuneración de los servidores públicos que desempeñan cargos de elección popular; y,
- Acoso laboral, como un impedimento a éste.

¹² Criterio sostenido en el juicio SUP-JDC-27/2017.

¹³ De conformidad a la jurisprudencia 36/2002 emitida por la Sala Superior de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN”.

¹⁴ Conforme a la jurisprudencia 20/2010 de la Sala Superior de rubro: “DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO”.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En ese sentido, la interpretación de los artículos 35, fracción II, 39, 41, primero y segundo párrafos, 115, fracción I y 116, párrafo primero, fracción I, de la Constitución federal lleva a establecer que el objeto del derecho político-electoral de ser votado, implica para el ciudadano, dentro de un marco de igualdad, tanto la posibilidad de contender como candidato a un cargo público de elección popular, como ser proclamado electo conforme con la votación emitida, lo mismo que acceder al cargo, aspectos que constituyen el bien protegido o tutelado jurídicamente por el ordenamiento.

Como se ha venido relatando, el actor se duele de la violación al derecho político de ser votado, en su vertiente de acceso al cargo por el periodo establecido en el artículo 44 de la Constitución local.

Al respecto la Corte, en la acción de inconstitucionalidad 13/2015, ante la causal de improcedencia hecha valer en ese medio de control relativa a la naturaleza del acto controvertido, estableció que *“son de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que se refieren a la duración de dos años en el cargo de Gobernador del Estado electo en dos mil dieciséis (artículo cuarto transitorio del Decreto 536 cuestionado) y, por ende, cuándo se llevarán a cabo los procesos electorales para elegirlo (dos mil dieciséis y dos mil dieciocho), así como a violaciones dentro del procedimiento legislativo que dio origen a dicho Decreto.”*

En ese sentido, en dicha acción de inconstitucionalidad la Corte ya se pronunció respecto a la naturaleza de un decreto que establece la reducción del periodo de gestión, así como las violaciones hechas valer referentes al procedimiento legislativo son de carácter electoral.

Por lo que se concluye, que no obstante que el acto que ahora se impugna fue realizado por un órgano legislativo local, ello en modo alguno supone que la materia de la controversia sea propia del Derecho parlamentario, máxime que si bien los actos impugnados parten de las actuaciones u omisiones de un órgano legislativo, los efectos que estos generan impactan directamente en la materia electoral y concretamente en la esfera de derechos del actor como candidato al cargo de gobernador del Estado. De ahí que –como

consecuencia natural– se considera que el conocimiento y resolución del presente asunto es competencia de este Tribunal.

En consecuencia, se considera que los actos atribuidos al Congreso **sí son de naturaleza electoral**, de ahí que deba **desestimarse** la causal de improcedencia hecha valer por el PAN.

4.1.2. No se actualiza la causal de improcedencia relativa a la cosa juzgada

Este Tribunal **desestima** la actualización de la causa de improcedencia invocada, en atención a lo siguiente.

La Sala Superior adoptó el criterio visible en la jurisprudencia 12/2003 de rubro “COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA”¹⁵, en la que medularmente estableció los elementos indispensables para que opere la figura procesal de la cosa juzgada, señalando puede tener dos tipos de eficacia:

- **Eficacia directa** existe cuando los sujetos, objeto y causa de la nueva controversia son los mismos en el segundo o ulterior juicio, en cuyo caso la materia del segundo o posterior asunto queda plenamente decidida con el fallo del primero.
- **Eficacia refleja** se da cuando, a pesar de no existir plena identidad de los elementos antes precisados, entre dos o más litigios, existe identidad en lo sustancial o dependencia jurídica entre ambos asuntos, por tener una misma causa, hipótesis en la cual el efecto de lo decidido en el primer juicio se refleja en el segundo o posterior, de modo que las partes del nuevo juicio quedan vinculadas, de manera indubitable, con lo resuelto en la primera ejecutoria.

Tanto la Corte, como los tribunales colegiados se han pronunciado en forma similar, es decir, en el sentido de establecer a través de criterios jurisprudenciales, cuáles son los elementos que deben presentarse para tener por actualizada la institución de la cosa

¹⁵ Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 9 a 11.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

juzgada, así como la distinción entre la eficacia directa y la eficacia refleja¹⁶.

Así, tal como se analizó en la sentencia recaída al SRE-PSC-4/2019, en dichos criterios se ha establecido que **dicha institución debe ser entendida bajo los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica**, guardando relación con la inmutabilidad de lo resuelto previamente y, en esa tesitura, conforme a las circunstancias particulares de cada caso, puede ser que se trate de una eficacia directa –al existir una identidad respecto a las partes, el objeto y la causa–, o bien, una eficacia indirecta o refleja –cuando no se cumple con dicha identidad tripartita–, y en virtud de un vínculo sustancial entre uno y otro procedimiento o juicio, es que el órgano resolutor debe asumir los razonamientos medulares de la sentencia previamente dictada, con la finalidad primordial de evitar fallos contradictorios.

En ese contexto, se ha establecido que deben concurrir los siguientes elementos: **a)** la existencia de un proceso resuelto previamente; **b)** la existencia de otro proceso en trámite; **c)** que los objetos de ambos procedimientos sean conexos, es decir, que se encuentran estrechamente vinculados o tienen una relación sustancial de interdependencia, a grado tal, que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios; **d)** que las partes del segundo hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero; **e)** en ambos debe presentarse un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio; **f)** que en la sentencia previa se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico; **g)** que para la solución del segundo juicio requiera asumir también un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo fallado.

Derivado de lo anterior, este Tribunal considera que en el caso concreto no se actualiza la figura procesal en comento, a partir de lo siguiente:

a. La existencia de un procedimiento previamente resuelto

¹⁶ Algunos de dichos criterios se contienen en la tesis I.6oT.28 K Tribunales Colegiados, de rubro “COSA JUZGADA. REQUISITOS PARA QUE SE CONFIGURE”, así como en la tesis 2ª./J.198/2010 Segunda Sala, de rubro “COSA JUZGADA INDIRECTA O REFLEJA. SU EFICACIA DENTRO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”.

La cadena impugnativa que concluyó en la sentencia al SUP-JRC-5/2019 y acumulados es la siguiente.

El veintidós de enero, Blanca Estela Fabela Dávalos presentó medio de impugnación para controvertir la convocatoria, alegando que la duración del cargo a gobernador establecida en el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112, resultaba una restricción no idónea, desproporcionada, irracional e innecesaria que transgredía su derecho político-electoral a ser votada, ya que el mandato en la gubernatura debería de ser de seis años y no de dos.

Este Tribunal justificó la procedencia del recurso de inconformidad RI-18/2019 argumentando que la recurrente no tuvo una vía para impugnar la disposición transitoria controvertida, sino hasta el momento en que aplicó como aspirante a la gubernatura de Baja California y que la Comisión Estatal la aceptó como precandidata, siendo que, al analizar el fondo, se concluyó que la convocatoria se ajustaba al marco normativo, sin embargo, se ordenó al Consejo General emitir una adenda en la que ampliara la duración del mandato del gobernador electo de dos a cinco años, ello por no cumplir con los principios de progresividad y pro persona, al restringir el derecho de ser votado sin considerar la afectación de menor grado.

Inconformes con tal determinación, diversos partidos políticos y ciudadanos interpusieron juicios ciudadanos así como de revisión constitucional electoral, los cuales fueron resueltos por la Sala Superior el pasado veintisiete de marzo, en el índice SUP-JRC-5/2019 y acumulados, mediante el cual determinó revocar el recurso de inconformidad RI-18/2019 y acumulados, toda vez que este Tribunal debió sobreseer el medio de impugnación por ser notoriamente extemporáneo, al tomar como acto concreto de aplicación del Decreto 112, la Convocatoria del Instituto publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el cuatro de enero, razón por la que el plazo para controvertirla habría corrido del seis al diez de enero.

b. La existencia de otro procedimiento en trámite, a la fecha de emisión de la sentencia que le vincula



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

El medio de impugnación que nos ocupa fue interpuesto el tres de abril por Jaime Bonilla Valdez, mediante el cual se controvertió, por un lado, el Acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019 del Instituto, emitido el treinta de marzo del año en curso, el cual debe considerarse como el acto de aplicación concreto del Decreto 112, por causarle perjuicio real y directo a su esfera de derechos fundamentales, tal como su derecho político-electoral a ser votado para el periodo que constitucionalmente establece el artículo 44 de la Constitución local – seis años–.

Por otra parte, en el medio que aquí se resuelve se cuestiona la omisión del Congreso de notificar de manera fehaciente a los Ayuntamientos de Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate, el dictamen de adiciones y reforma a la Constitución local que derivó en el referido Decreto 112.

c. Que los objetos entre ambos procedimientos sean conexos, es decir, que se pueda advertir una relación sustancial de interdependencia, de tal magnitud que, exista la posibilidad de fallos contradictorios

Al respecto, esta autoridad advierte que en ambos medios de impugnación se controvierte el periodo que durará el cargo de gobernador electo en 2019, es decir, que el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 trastoca lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución local; es decir, se denuncia la presunta vulneración al derecho político-electoral de ser electo, en su modalidad de desempeñar el cargo por un periodo de seis años.

Ahora, pese a que la Litis pareciera ser la misma, es importante resaltar que en la sentencia recaída al SUP-JRC-5/2019, la Sala Superior analizó la oportunidad con la que fue interpuesto el medio de impugnación primigenio, concluyendo que *“si se considerara que la convocatoria incide permanentemente en la esfera jurídica de la ciudadanía en general, y de la militancia que **no acredite alguna calidad específica como participante en el proceso**, se estaría posibilitando que los mismos controviertan continuamente directrices o procedimientos que sólo pudieran implicar alguna afectación real a los **participantes directos en la contienda**, lo cual en definitiva pudiera incidir en el debido desarrollo del propio proceso...”*.

En el caso concreto, **Jaime Bonilla Valdez es candidato a gobernador del estado, postulado por la coalición Juntos Haremos Historia en Baja California**, es decir, es un participante directo en la contienda que controvierte la afectación real e inminente a un derecho político-electoral, como lo es el ocupar y desempeñar el cargo para el cual contiende.

d. Que las partes del segundo procedimiento, hayan quedado vinculadas con la sentencia del primero

Entre el juicio de revisión constitucional electoral 5/2019 y acumulados y el presente medio de impugnación no existe identidad en las partes involucradas, siendo promoventes Blanca Estela Fabela Dávalos y Jaime Bonilla Valdez, respectivamente.

Aunado a que, la determinación del procedimiento previo tuvo como finalidad revocar el pronunciamiento de fondo de este Tribunal en la sentencia recaída al RI-18/2019 y acumulados; por tanto, este último no quedó vinculado al quedar sin materia el recurso primigenio.

e. En ambos procedimientos se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión

Es cierto que, se somete a consideración de este órgano jurisdiccional, la presunta vulneración al derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de ocupar y desempeñar el cargo para el cual contiende, en contravención al artículo 44 de la Constitución local, en los cuales, la causa de pedir guarda identidad en el sentido de que la infracción vulnerada es la misma en ambos medios.

A pesar de ello, la calidad con la que se ostenta cada una de las partes actoras es distinta y el acto de aplicación del Decreto 112 es diverso; es decir, en el SUP-JRC-5/2019 y acumulados (RI-18/2019) la actora se ostentó como precandidata al cargo de gobernadora de la entidad, considerando que el acto de aplicación fue la aceptación de su precandidatura por parte de la coalición. Mientras tanto, en el presente medio el actor se ostenta como candidato al cargo referido, considerando que el acto de aplicación fue el acuerdo mediante el



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

cual el Consejo General tuvo por válida la procedencia de su candidatura al referido cargo.

En ese sentido, si bien la publicación de la convocatoria incidió en la esfera jurídica de diversos sujetos, entre ellos, los militantes de los partidos políticos que estaban interesados en obtener una candidatura por la vía partidista¹⁷, también es cierto que en el caso que ahora se analiza sí se acredita una calidad específica como participante directo en el proceso; a saber, candidato al cargo de Gobernador del Estado de Baja California, en el proceso electoral en curso.

f. En la sentencia se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico.

Tal como se ha referido con antelación, debe aplicar *mutatis mutandi* el razonamiento de la Sala Superior plasmado en la foja 36 del SUP-JRC-5/2019 y acumulados, específicamente:

“(...)

Es decir, en principio, los militantes de los partidos políticos y demás personas que aduzcan algún interés en participar por algún cargo de elección popular, **sin que acrediten alguna calidad específica como participantes directos en el proceso**, deben controvertir las reglas de la convocatoria, desde que ésta entra en vigor...”

En ese sentido, al ser Jaime Bonilla Valdez candidato al cargo de gobernador, postulado por la Coalición, registrado ante la autoridad administrativa electoral de conformidad con la normativa electoral y, consecuentemente, tener acreditada la calidad específica como participante directo en el proceso, **la convocatoria no es el único acto de aplicación del Decreto 112 que le depara perjuicio en su esfera jurídica de derechos como contendiente al cargo.**

g. Para la solución del segundo procedimiento se requiera asumir también un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo fallado

¹⁷ Foja 33 del SUP-JRC-5/2019 y acumulados.

En el caso concreto, este Tribunal determina que el medio de impugnación que se analiza es oportuno porque el actor sí ostenta la calidad específica de candidato, es decir, de un participante directo en el proceso **cuya afectación a su esfera jurídica de derechos puede actualizarse en distintos momentos**, diversos a la publicación de la convocatoria emitida por el Consejo General. De esta forma se deja evidenciado que el examen de los planteamientos del presente medio en ningún sentido variaría el criterio asumido en el SUP-JRC-5/2019 y acumulados -tal cuestión será objeto de análisis con mayor precisión en el estudio de la siguiente causal de improcedencia-.

Con base en los razonamientos anteriormente vertidos, se concluye que si bien existen hechos que concurren, no se acredita la existencia de los elementos necesarios para que opere válidamente la figura jurídica de la eficacia refleja de la cosa juzgada, toda vez que, respecto a la procedencia, Jaime Bonilla Valdez sí es un participante directo en el proceso electoral en curso y, por lo que hace a las consideraciones de fondo, al ordenar la Sala Superior el sobreseimiento del expediente RI-18/2019 y acumulados, no hay impedimento lógico-jurídico que disuada el estudio respecto a los actos aquí combatidos. De ahí que, no se actualiza la eficacia refleja de la cosa juzgada.

4.1.3. La presentación de la demanda es oportuna, por lo que no se tratan de actos consentidos

Los terceros interesados y el Congreso del Estado argumentan que el medio de impugnación no fue presentado con oportunidad porque el primer acto de aplicación del Decreto 112 fue la convocatoria a elecciones ordinarias para el periodo 2018-2019 emitida por el Consejo General y no la procedencia de su registro como candidato al cargo de gobernador, postulado por la Coalición.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que debe **desestimarse** la causa de improcedencia invocada porque, contrario a lo que sostienen, el medio de impugnación sí fue presentado en tiempo, tal como se evidencia a continuación.

Derivado de la especialidad de la materia es que, si bien se comparte reglas comunes con otras, como lo es por ejemplo, los principios que rigen en el derecho penal y al derecho administrativo



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

sancionador son aplicados en los procedimientos sancionadores en materia electoral.

Igualmente cierto es que, tales reglas y principios deben ser aplicados cambiando lo que se deba de cambiar atendiendo a las particularidades propias del derecho electoral.

Así las cosas, se advierte que en materia común –amparo- la Corte ha sostenido que para controvertir de manera oportuna una norma se debe atender en primer término de si se trata de una norma de carácter autoaplicativa o heteroplicativa.

Se diferencian ambos tipos de norma, según la Corte a partir de la necesidad de una condición externa, es decir, si su aplicación está condicionada o no a un acto de aplicación para tener efectos, o bien, a partir del momento en que producen los efectos.¹⁸

Así, las primeras, se caracterizan por tener efectos que ocurran en forma incondicionada, esto es, que sin necesidad de un acto de aplicación impliquen una afectación personal, pero no directa, sino indirecta, la cual puede suceder en tres escenarios distintos:

a) Cuando una ley establezca directamente obligaciones de hacer o no hacer a un tercero, sin la necesidad de un acto de aplicación, que impacte colateralmente al quejoso -no destinatario de las obligaciones- en un grado suficiente para afirmar que genera una afectación jurídicamente relevante;

b) Cuando la ley establezca hipótesis normativas que no están llamados a actualizar los quejosos como destinatarios de la norma, sino terceros de manera inmediata sin la necesidad de un acto de aplicación, pero que, por su posición frente al ordenamiento jurídico, los quejosos resentirán algunos efectos de las consecuencias asociadas a esa hipótesis normativa; y/o

c) Cuando la ley regule algún ámbito material e, independientemente de la naturaleza de las obligaciones establecidas a sus destinatarios directos, su contenido genere de manera inmediata la afectación jurídicamente relevante.

¹⁸ Criterio sostenido Tesis: 1a. CCLXXXII/2014 (10a.), con número de registro: 2006964, de rubro: “LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO” publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, Pág. 149.

Mientras que, cuando se requiera un acto de aplicación para la consecución de alguno de estos escenarios de afectación, las normas serán heteroaplicativas.

De tal forma que, en el caso de las normas autoaplicativas, basta con su sola emisión para poderse controvertir, mientras que para las normas heteroaplicativas deben ser impugnadas conjuntamente con el primer acto de aplicación.

Así, la regla general es que una norma puede ser combatida por su sola emisión, o bien derivado del primer un acto de aplicación concreto que trasgreda la esfera jurídica del gobernado, la cual tiene origen en el artículo 73, fracción XII, párrafo segundo, de la abrogada Ley de Amparo.¹⁹

La excepción a dicha regla, es por ejemplo en materia penal, en que la procedencia del amparo contra leyes heteroaplicativas presenta determinadas peculiaridades, en virtud de que el cuestionamiento de la constitucionalidad de la norma legal que establece un tipo penal, puede plantearse con motivo de su acto de aplicación, susceptible de ocurrir, para efectos del amparo, al dictarse la orden de aprehensión, el auto de formal prisión y la sentencia definitiva, resoluciones que ostentan características particulares que condicionan y restringen la libertad personal en distintas fases del procedimiento, lo que propicia que quien se ubique en tales supuestos, esté **en aptitud discrecional** de impugnar la

¹⁹ Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

III.- Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;

(...)

VI. Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;

XII.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.

No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

(...)



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

inconstitucionalidad del precepto relativo en cualquiera de las mencionadas etapas, inclusive, con motivo del dictado de la sentencia definitiva, sin que en este último caso pueda estimarse consentida la aplicación de la ley, por tratarse de un segundo o ulterior acto de aplicación.

Lo anterior fue sostenido por la Segunda Sala de la Corte, bajo el razonamiento que en ese tipo de asuntos no rige para la presentación de la demanda de amparo contra leyes el término de quince días siguientes a partir de que el quejoso tenga conocimiento del acto reclamado, a que se refiere el artículo 21 de la Ley de Amparo, o el diverso de treinta días contados desde que inicie la vigencia de la ley, a que alude el artículo 22, fracción I, de la propia ley, ya que su acto de aplicación involucra la libertad del agraviado y son atendibles los principios que en la materia recoge dicha ley, entre otros, en sus artículos 16, 17, 22, fracción II, 37, 73, fracción X, 76 bis, fracción II, 160 y 161.²⁰

Así, otra excepción a la referida regla general es la materia electoral, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución federal, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están facultadas para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, lo cual se decanta en la atribución de este Tribunal de realizar el estudio respectivo, en cuyas sentencias los efectos se limitarán al caso concreto sometido al conocimiento y resolución de los citados órganos jurisdiccionales, lo que no permite los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad.

En ese sentido, es conforme a Derecho considerar que las leyes electorales son susceptibles de control constitucional por las Salas del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación, tantas veces como sean aplicadas; por tanto, la aludida facultad de las Salas se puede ejercer con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, **pues no existe**

²⁰ Criterio sostenido en la Tesis 2a. CLIV/2001, con registro: 189055, de rubro: "LEYES HETEROAPLICATIVAS TRATÁNDOSE DE ACTOS PRIVATIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL. NO PUEDE CONSIDERARSE CONSENTIDA SU APLICACIÓN AUNQUE SU INCONSTITUCIONALIDAD SE IMPUGNE CON MOTIVO DEL DICTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA, Y NO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN EN LA ORDEN DE APREHENSIÓN O AUTO DE TÉRMINO CONSTITUCIONAL."

disposición alguna que establezca que solamente procederá con motivo del primer acto de aplicación.

Ello, pues conforme al sistema integral de medios de impugnación en la materia, todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se deben sujetar a los principios de constitucionalidad y de legalidad.

Tal criterio fue sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia 35/2013, de rubro: “INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN”, aprobada en sesión pública celebrada el doce de septiembre de dos mil trece, por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y en consecuencia se declaró formalmente obligatoria, de conformidad con lo establecido en los artículos 232, y 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que a la fecha la Sala Superior haya decretado su interrupción o pérdida de vigencia.

Cabe resaltar que de las ejecutorias que dieron origen a la jurisprudencia citada²¹, se desprende que la Sala Superior, razonó:

De la interpretación literal, sistemática y funcional del artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte, que la facultad para inaplicar leyes en casos concretos, por considerar que son inconstitucionales, puede ejercerse con motivo de cualquier acto de aplicación, pues en la constitución no existe restricción al respecto.

El artículo 99, párrafo sexto, constitucional, establece que, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución y que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esa facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio, debiendo en tal supuesto informar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dicha disposición establece la facultad de control constitucional concreto, sin limitar el acto de aplicación respecto del cual procede, con lo cual se sigue que dicha facultad se estableció en forma amplia y no restrictiva.

A *contrario sensu*, en el precepto en estudio no se precisa que la facultad de control constitucional proceda solamente con motivo del primer acto de aplicación, ni

²¹ SUP-JRC-27/2009, SUP-JRC-10/2012 y SUP-REC-154/2012.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

establece que será improcedente ejercer esa facultad en caso de que se impugnen actos ulteriores al primero en el que se aplique una norma tildada de inconstitucional, razón por la cual, se entiende que fue voluntad del constituyente permanente admitir el control constitucional concreto de leyes electorales con motivo de cualquier acto de aplicación, así sea el primigenio o uno posterior.

Una interpretación diferente a la anterior llevaría a sostener que el control constitucional concreto en materia electoral procede solamente contra el primer acto de aplicación de una ley tildada de inconstitucional, creando con ello una restricción no prevista por el constituyente ni por el legislador.

Es así que en la Constitución se establece la facultad en estudio, sin regulación o prescripción que restrinja su ejercicio únicamente en contra del primer acto de aplicación de la ley tildada de inconstitucional.

La posibilidad de controvertir la constitucionalidad de leyes en materia electoral con motivo de cualquier acto de aplicación, es acorde además, con el sistema integral de medios de impugnación electoral, los cuales, de conformidad con los artículos 41, apartado D, fracción VI, constitucional y 3, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tienen por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, lo que significa que los actos legislativos son susceptibles de impugnarse tantas veces sean aplicados y se cuestione su constitucionalidad.

Así, del razonamiento transcrito, se colige que la posibilidad que sea controvertida una norma en materia electoral tantas veces sea aplicada, atiende a la finalidad del sistema de medios de impugnación de velar por la constitucionalidad y legalidad de todos los actos de autoridad, así como al acceso a la justicia previsto en los artículos 1º y 17 de la Constitución federal, así como los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; XVIII y XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que disponen que todas las autoridades de la Nación están obligadas a **otorgar una vía para hacer valer los derechos político-electorales.**

Interpretarlo en sentido contrario, es decir, limitar a la ciudadanía a que únicamente pueda controvertir el primer acto concreto de

aplicación de una norma que se estima inconstitucional o incluso inconveniente sería violatorio de los derechos fundamentales, porque equivaldría a denegar el acceso a la justicia.

Al respecto, es dable considerar que la Corte Interamericana condenó al Estado Mexicano a prever un medio de impugnación a través del cual se garantice de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.²²

Máxime que en materia electoral no es aplicable la ley de amparo, pues como se observa del artículo 8 de la Ley Electoral local, a falta de disposición expresa en dicha Ley, son normas supletorias de la Constitución federal, la Constitución local, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los criterios obligatorios que dicte este Tribunal, la Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los acuerdos del Instituto Nacional Electoral o del Consejo General dictados dentro del ámbito de sus competencias, y a los principios generales del derecho.

Tal criterio ha sido sostenido, por la Sala Superior, además de la jurisprudencia antes señalada, en el recurso de reconsideración SUP-REC-82/2018²³ que confirmó el diverso juicio SCM-JDC-75/2018, en el que se declaró la inaplicación de una disposición, derivado de un acto diverso al primero.

En dicho recurso la Sala Superior determinó que no le asistía la razón al entonces recurrente, en lo referente a que la Sala Regional soslayó que se emitió una convocatoria y lineamientos en materia de aspirantes a candidatos independientes -primer acto de aplicación de la disposición considerada como inconstitucional-, actos que fueron aceptados y consentidos en todas sus consecuencias por los aspirantes que se sometieron a las reglas establecidas, entre ellas, el porcentaje y el plazo cuestionados, siendo el acto controvertido uno posterior a éstos.

²² Caso Castañeda Gutman, sentencia de 6 de agosto de 2008 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafo 231, localizable en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf.

²³ Magistrado Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera, aprobado por unanimidad de votos.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Lo anterior, bajo el razonamiento que la solicitud inicial fue motivada por cuestiones que no eran previsibles al momento de emitir la convocatoria, sino a situaciones generadas en la medida que transcurría el plazo para recabar el apoyo ciudadano, lo que, en concepto de la aspirante, se traducía en obstáculos para lograr el cumplimiento del requisito legal en cuestión, por lo que consideró que era necesario el ajuste del porcentaje de firmas y el plazo, a fin de hacer viable su registro como candidata independiente.

Es aplicable el precedente al caso concreto puesto que el conocimiento de las irregularidades fue posterior a la emisión de la convocatoria. Además que, a la fecha de la solicitud, el plazo de gestión de la Gubernatura era de cinco años, lo cual fue modificado en el acuerdo controvertido a dos años.

Por consiguiente, se concluye que la regla genérica establecida en la Ley de Amparo, no es aplicable en materia electoral, pues la inaplicación de una norma por ser inconstitucional sólo puede ser declarada al caso concreto, lo que implica que al no tener efectos generales, toda persona puede impugnar una ley en el momento en que le afecta, lo que puede suceder en el segundo, tercero u otro acto, sin que ello derive al consentimiento de la norma combatida.

Sirve de sustento la tesis VI/98, de rubro “CONSENTIMIENTO COMO CAUSA DE IMPROCEDENCIA, NO SE ACTUALIZA POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ANTERIORES APOYADOS EN LOS MISMOS FUNDAMENTOS QUE EL RECLAMADO”, en la cual se indica que *“la circunstancia de que las autoridades electorales emitan los actos correspondientes a una elección determinada, con base en una incorrecta interpretación o aplicación de las disposiciones legales conducentes, sin que las personas afectadas los hayan combatido en su oportunidad, a través de los medios de impugnación previstos por las leyes, **no constituye motivo legal para considerar consentidos los nuevos actos que se emitan...**”*.

En ese sentido, es dable afirmar que el consentimiento de un acto específico sólo trae como consecuencia que ese acto en particular no se pueda impugnar, pero no provoca la inimpugnabilidad de los actos posteriores, como acontece en el caso concreto.

Además, la autoridad debe considerar que de todas las lecturas posibles de la expresión “acto de aplicación”, se debe seleccionar aquella que **maximice el ejercicio de derechos humanos, especialmente, el de acceso a la tutela judicial efectiva con relación al de sufragio efectivo**²⁴.

Aunado a lo anterior, tal como lo razonaron los Magistrados Janine M. Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón en el voto concurrente conjunto de la sentencia SUP-JRC-5/2019 y acumulados, la pretensión de controvertir la aplicación de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional, no era viable mediante un medio de control constitucional sino hasta el momento en que aplicó como aspirante a la Gubernatura y que la Comisión Estatal de la coalición aceptó la precandidatura. En el caso concreto, la controversia es viable desde que el recurrente aplicó como candidato a gobernador y el registro fue procedente ante el Consejo General.

En ese orden de ideas, toda vez que el acto que le causó afectación al actor fue la aprobación del acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019, mediante el cual el treinta de marzo de este año, el Consejo General resolvió la procedencia de la solicitud del registro de Jaime Bonilla Valdez como candidato a la Gubernatura del Estado, postulado por la Coalición.

Por tanto, el plazo para impugnarlo fue del treinta y uno de marzo al cuatro de abril del presente año, siendo que el medio de impugnación se interpuso el tres de abril, por lo que es evidente que fue interpuesto en el plazo establecido en el artículo 295 de la Ley Electoral.

Asimismo, no pasa desapercibido para esta autoridad que, de los escritos de terceros interesados se desprende el disenso específico contra la oportunidad del medio de impugnación, por ser hechos de los que pudo haber tenido conocimiento el candidato de manera previa.

En el caso concreto, debe tenerse en consideración que el recurrente Jaime Bonilla Valdez no tenía manera de conocer sobre la existencia de irregularidades en el procedimiento de modificación

²⁴ Criterio sostenido por la Sala Superior en la sentencia recaída al expediente SUP-REC-72/2015.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

de la Constitución local, toda vez que en dos mil catorce fungía como diputado por la LXII Legislatura del Congreso de la Unión²⁵, por lo que todo lo atinente al proceso legislativo de mérito no fue de su dominio al no haber sido un hecho público ni notorio, como tampoco haber sido recogido por la comunicación social, por ejemplo.

Ni en los autos que obran en el expediente **existe una constancia que avale o que dote de certeza a este órgano colegiado**, acerca del conocimiento oportuno (previo) que pudo haber tenido el actor respecto de los vicios en el procedimiento legislativo, cuyo conocimiento existió a partir de las resoluciones de los amparos indirectos promovidos por los ayuntamientos de Playas de Rosarito, Tecate y Ensenada, mismos que al ser emitidos por órganos de justicia federales, en ejercicio de sus facultades, jurisdicción y competencia, constituyen documentales públicas.

Lo anterior se corrobora precisamente de la afirmación que hace en su escrito de demanda, de lo que no es posible desprender algún conocimiento previo que se derive válidamente de las reglas de la lógica, la sana crítica o la razón.

Bajo esa tesitura no sería dable dotar al promovente de la carga de presentar una impugnación previa si no existe certidumbre respecto a si tuvo acceso a las documentales generadas durante el procedimiento legislativo o, en su caso, en la sustanciación y resolución de los amparos indirectos de mérito.

Sirve de sustento a *ratio essendi* de las sentencias SCM-JDC-285/2018 y SCM-JDC-286/2018, así como la jurisprudencia 8/2001 de rubro: “CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO”, en las que se señala que cuando no existe certidumbre sobre la fecha en que el promovente de un medio de impugnación electoral tuvo conocimiento del acto impugnado, debe tenerse como aquélla en que presente el mismo, en virtud de que ésta sería la fecha cierta de tal conocimiento

Por consiguiente, al no acreditarse mediante una constancia que avale o que dote de certeza a este Tribunal acerca del conocimiento

²⁵ Cargo que abarcó de dos mil doce a dos mil quince.

oportuno que pudo haber tenido la parte actora de los hechos que alega como irregulares, es que se tiene como fecha cierta a partir de su escrito de demanda.

4.1.4. Imposibilidad jurídica para modificar disposiciones constitucionales fundamentales

El PAN, en su carácter de tercero interesado aduce que existe imposibilidad jurídica para modificar el plazo de la gubernatura porque el artículo 105, fracción II de la Constitución federal prohíbe que se modifiquen disposiciones jurídicas constitucionales fundamentales de carácter electoral.

Dicha causa de improcedencia debe tenerse por **desestimada** en atención a que, suponiendo sin conceder, que la violación que aducen los terceros interesados en el supuesto de que se estime afectado algún derecho sustancial, ésta no podría considerarse como determinante.

En ese sentido, la determinación a la que se arrije respecto al presente medio de impugnación, **no conlleva la posibilidad de cambiar o alterar el desarrollo del proceso electoral** y mucho menos el resultado final de las elecciones, ni la creación de una situación concreta que vulnere algún derecho en beneficio del recurrente, al **no modificar regla alguna de cualquiera de las etapas del proceso electoral local ordinario en Baja California** y, consecuentemente, tampoco se vulnere el principio de certeza en el proceso en cita.

En ese entendido, para que pudiera cambiar el desarrollo del proceso electoral, tendría que haberse señalado en el acto impugnado o advertirse de sus efectos que uno de los contendientes obtenga una ventaja indebida, o bien, que se obstaculizara o impidiera la realización de alguna de las fases que conforman el proceso electoral. Sin embargo, como se observa, ni la convocatoria, ni el artículo Octavo Transitorio, ni el acuerdo IEEBC-CG-PA37/2019 modifican o alteran etapa, regla o momento del proceso comicial local y, por tanto, tampoco atenta contra lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución federal.

Sirve de apoyo lo señalado en la Jurisprudencia 15/2002, del rubro: "VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO”.

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia P/J.87/2007 del Pleno de la Corte de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES’, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” se estipula que del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Corte y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia.

Sin embargo, también señala que la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución federal **no puede considerarse como tajante**, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, **con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales"**.

Con relación a dicha expresión, en la tesis 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”, el Alto Tribunal indicó que el **principio de certeza** en materia electoral consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes deben conocer las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.

Además, se refirió a las **modificaciones legales fundamentales** como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral.

En este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de **aplicación contingente**, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente.

Por tanto, una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso.

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 mencionado.

4.1.5. Expectativa de derecho

El PAN y PRI en sus escritos de comparecencia como terceros interesados argumentan que no se puede considerar que existe una afectación a la esfera de derechos del actor dado que con su registro como candidato a la gubernatura del estado de Baja California en el proceso electoral 2018-2019, sólo se genera una expectativa de derechos y no se está ante un derecho adquirido.

Ahora bien, para dar contestación a dicho argumento se debe considerar en primer lugar que la Sala Superior al resolver el diverso juicio ciudadano SUP-JDC-29/2019 determinó que existían diversos momentos en los cuales un gobernado podía promover un medio de impugnación en contra de un acto que considerara que afectaba su esfera jurídica, por lo que, en ese contexto determinó que uno de los momentos en los cuales el actor podía controvertir el acuerdo emitido por el Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización respecto de los gastos generados en la etapa de captación de apoyo ciudadano y precampañas, era al momento de la notificación de su registro como aspirante a candidato independiente.

Es decir, de dicho criterio se advierte que la Sala Superior considera que a partir de que se le otorga su registro como candidato independiente, se genera un acto de molestia pues se considera que es uno de los momentos en los cuales puede impugnar, por ser



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

aquél en el cual se actualiza un interés jurídico real sobre un acto que el candidato considera que afecta su esfera de derechos, por lo que, en el caso concreto, contrario a lo aducido por los actores y tomando como referencia lo resuelto por la máxima autoridad jurisdiccional electoral en el juicio antes referido, Jaime Bonilla Valdez se encuentra en un momento procesal oportuno, además de contar con interés jurídico real para impugnar la reducción del periodo previsto en el artículo 44 de la Constitución local, es decir, el de gobernador ya que es el cargo por el que se le otorgó el registro y por el cual contiene.

Bajo esa tesitura, este órgano jurisdiccional considera que bajo el principio *pro persona* y con el fin de respetar el derecho fundamental de acceso a la justicia, es éste el momento para conocer y resolver la presente controversia relativa a la duración del cargo que deberá ejercer el candidato electo como gobernador del estado en el actual proceso electoral local ordinario.

Ya que si bien, el actor señala en su escrito de demanda que conforme al criterio de la Sala Superior antes referido y otros, el último momento para impugnar el presente acto controvertido sería la declaratoria de validez y otorgamiento de constancia de mayoría al candidato electo, este órgano jurisdiccional estima que si se considerara ese momento como el oportuno para impugnar el periodo del cargo de gobernador electo, se atentaría contra uno de los principios fundamentales de la materia electoral, es decir, el de certeza jurídica.

Ello porque en el caso, los ciudadanos de Baja California al emitir su voto estarían ejerciendo dicho derecho con el conocimiento de estar votando a favor de un candidato a la gubernatura por dos años, por lo que si se considerara que el momento procesal oportuno para impugnar el presente acto controvertido fuese hasta la declaratoria de validez y constancia de mayoría, y en su caso se determinara que efectivamente el cargo debiera ser ejercido por mayor plazo, se vulneraría el principio de certeza de los electores quienes al ejercer su voto activo lo hicieron con el conocimiento del ejercicio del cargo por dos años y posteriormente se cambiara dicho periodo.

En consecuencia, por una parte este órgano jurisdiccional local determina que no se está ante una expectativa de derecho como lo

hacen valer los comparecientes como terceros interesados, ya que con el otorgamiento de la constancia de candidato a cargo de gobernador del ahora actor se actualiza un acto de aplicación de la norma que considera vulnera su esfera derechos.

Además, el momento para conocer y resolver el planteamiento del actor respecto del plazo que deberá ejercer el candidato electo a la gubernatura del estado es éste ya que si se hiciera con posterioridad, como ya se explicó, se correría el riesgo de vulnerar uno de los principios fundamentales de la materia electoral, específicamente el relativo a la certeza respecto de voto activo ejercido por la ciudadanía de Baja California.

4.2. Procedencia respecto al acuerdo del Instituto

El PRI señala que el acto reclamado deriva de manera directa de la ejecución de una sentencia dictada por la Sala Superior, por lo que estima que es improcedente ya que los fallos emitidos por dicho órgano jurisdiccional son definitivos e inatacables, de acuerdo con lo previsto por el artículo 99 la Constitución federal.

De conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley de Medios, las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son **definitivas e inatacables** y, por tanto, adquieren la calidad de cosa juzgada, con excepción de aquellas que sean susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración.

Así, de conformidad con la tesis XIX/98 de la Sala Superior, de rubro: “DESECHAMIENTO DE PLANO DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, SI EL ACTO RECLAMADO SE EMITIÓ EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, improcedencia deriva si en un segundo momento se impugna en un proceso autónomo y no como vía incidental, un acto o resolución en el cual se invoque como causa de pedir el exceso o el defecto en el cumplimiento de una ejecutoria dictada por la Sala Superior.

Cabe señalar que el retrotraer los efectos referidos **no fueron consecuencia de un razonamiento lógico-jurídico respecto al**



estudio de fondo de la sentencia entonces combatida, ya que sólo versó sobre cuestiones procedimentales, así en el presente caso no se está ante una controversia que haya sido analizada previamente por la Sala Superior, máxime considerando que el presente medio de impugnación no controvierte los razonamientos de la sentencia SUP-JRC-5/2019 y acumulados, por tanto no le asiste razón a los terceros ni al Congreso del Estado respecto de la improcedencia del medio, puesto que parten de la premisa errónea de considerar que el acto combatido es el juicio de revisión constitucional señalado.

Además que del escrito de demanda se advierte a *prima facie* - primera vista- que alega la falta de fundamentación y motivación del acuerdo emitido por el Instituto no así la ejecución de la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-5/2019.

De tal forma que, el análisis de dicho agravio será en el estudio de fondo de la presente ejecutoria, por lo que no resulta atendible el desechamiento solicitado, pues éste no procede con base en argumentos que entrañen la valoración relativa al fondo del asunto, ya que actuar en sentido contrario implicaría prejuzgar sobre la cuestión medular materia de la controversia, incurriendo en el vicio de petición de principio, que consiste en que se dé por sentado previamente lo que en realidad constituye el punto de debate, haciendo nugatorio el derecho de acceso a la administración de justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución federal.

Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.” En la que se señala que las causales de improcedencia propuestas deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si 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.²⁶

²⁶ Con número de registro: 181395, localizable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIX, Junio de 2004, página 865.

5. TERCERO INTERESADO

Durante la tramitación prevista en el artículo 289, en relación con el diverso 290, ambos de la Ley Electoral, comparecieron como terceros interesados, PAN, PRI y PMC arguyendo una pretensión contraria a la del actor, con la finalidad de que se confirme el acuerdo, así como lo establecido en el Decreto 112.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento y resumen de agravios

De conformidad con el principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir el acto impugnado²⁷, así como las alegaciones formuladas por el recurrente²⁸, máxime que se tiene a la vista el expediente respectivo para su debido análisis, sin que sea óbice para lo anterior que, al realizar el estudio de cada uno de ellos, se realice la síntesis correspondiente.

De una lectura integral y exhaustiva de los motivos de disenso hecho valer por el actor, este órgano jurisdiccional advierte que en realidad lo que pretende impugnar es sólo el transitorio octavo de dicho Decreto, es decir, el relativo a la duración del cargo de la Gubernatura electa dentro del actual proceso electoral local.

Lo anterior, porque el recurrente aduce que la aplicación del artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 vulnera su derecho fundamental de ser votado, en su modalidad de ocupar y desempeñar el cargo, por el periodo de seis años establecido en el artículo 44 de la Constitución local.

Es decir, toda vez que existe una presunta contravención a un derecho fundamental y a la luz del criterio contenido en la Jurisprudencia 4/99 emitida por la Sala Superior, de rubro: "MEDIOS

²⁷ Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de título: "ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO".

²⁸ Por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, se toma en consideración la tesis del Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, publicada en la página 288, del Tomo XII, noviembre 1993, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Materia Civil, cuyo rubro dice: "AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS".



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”, de la lectura integral y cuidadosa de la demanda, se advierte que la intención del actor es:

Pretensión: Que este Tribunal analice la vulneración a un derecho fundamental como lo es el ser votado, en su modalidad de ocupar y desempeñar el cargo, derivado de que dicha reforma limita el ejercicio del cargo a Gobernador a dos años, lo cual es contrario a lo establecido en el artículo 44 de la Constitución local y en consecuencia, determine la inaplicación del artículo Octavo Transitorio del decreto 112.

Causa de pedir: Como ya se señaló en párrafos anteriores, si bien el actor señala como acto impugnado el Decreto 112 por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución local, se advierte que lo que realmente controvierte es el transitorio octavo de dicho decreto, es decir, el establecimiento del periodo por dos años que durará en su cargo el Gobernador electo en el actual proceso electoral ordinario local en la entidad.

Lo anterior a partir de cuatro motivos de disenso, que se resumen en lo siguiente:

I. Indebida motivación y fundamentación: violación a los principios de irretroactividad y supremacía constitucional

El actor aduce que el acuerdo del Consejo General no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Constitución Federal, al estar carente de una fundamentación acorde al caso concreto, dado que al momento de su registro se da con una convocatoria en la cual se establece que el periodo para ejercer el cargo de Gobernador en el proceso electoral local ordinario 2018-2019 sería de cinco años. Sin embargo, en el acuerdo controvertido se tiene una reducción a dos años de duración sin que medie un ejercicio argumentativo o razonamiento alguno.

Añade que con tal determinación se actualiza una retroactividad de la ley en contravención de su derecho político-electoral de ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo dado que el veintisiete de marzo solicitó el registro como candidato a la

Gubernatura del estado de Baja California, cargo que en esa fecha se establecía que quien fuera electo debía ejercerlo por un periodo de cinco años, sin embargo, tres días después a dicha solicitud sin razón alguna ni punto de acuerdo del Consejo General aprobó el registro por el plazo de dos años.

II. Incongruencia interna y externa del Acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019

El recurrente señala que el acuerdo cae en una incongruencia al permitir el registro con reglas de periodicidad del encargo de Gobernador de cinco años, mientras que al momento de la aprobación del acuerdo combatido, se modificó esa periodicidad sin mediar justificación, razonamiento o exponer las razones de tal limitación.

III. Indebida notificación a los ayuntamientos respecto de la reforma derivada en el Decreto 112 del Congreso

El inconforme alega vicios en el procedimiento legislativo, consistentes en que no se notificaron legalmente los oficios por los cuales se pretendía hacer del conocimiento a tres de los Ayuntamientos de Baja California, Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate, las adiciones y reforma a la Constitución local.

Además, el actor manifiesta que el Congreso local no respetó el plazo de un mes previsto en el artículo 112 de la Constitución local, ya que el once de septiembre de dos mil catorce declaró formalmente la incorporación constitucional relativa a la reforma, siendo esa fecha el límite para que los Ayuntamientos remitieran la votación correspondiente, por lo que señala que no permitió que concluyera el plazo de un mes previsto para recibir las votaciones de los ayuntamientos respecto de la adición y reforma a la constitución local, cuando el Congreso ya había declarado su incorporación.

Por las anteriores consideraciones, el enjuiciable solicita se decrete la invalidez de la reforma del Decreto 112 por no haberse seguido el procedimiento constitucionalmente previsto.

IV. Reducción arbitraria del periodo constitucional del cargo de Gobernador de Baja California (violación al artículo 116,



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

párrafo segundo, fracción IV, inciso n) de la Constitución federal y 44 de la Constitución local)

El recurrente indica que el Decreto 112 impugnado debe considerarse inválido porque ello es contrario a una interpretación histórico-progresiva del proceso de homologación, lo que refiere implica la afectación de los trabajos de negociación entre los partidos políticos, la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

También arguye que el término “al menos” establecido en el artículo 116, fracción n) de la Constitución federal no estipula la obligación de homologar la totalidad de los cargos a elegir, por lo que el accionante afirma que lo determinado por el Congreso de Baja California, no es idóneo ni proporcional ni necesario pues al establecer que la elección de Diputados y Ayuntamientos tendría verificativo en dos mil veintiuno ya se estaba cumpliendo con el mandato constitucional establecido en el inciso n) de la fracción IV, del artículo 116.

6.2. Puntos a dilucidar y metodología

Cabe señalar que este órgano jurisdiccional resolutor está obligado a realizar la correcta comprensión del medio impugnativo, a efecto de advertir y atender preferentemente lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, al no aceptarse la relación obscura, deficiente o equívoca, como la expresión exacta del pensamiento del autor del medio de impugnación relativo.

Por todo lo anterior, es que resulta procedente el análisis de la controversia, a partir del estudio de la presunta violación del derecho fundamental de ser votado, en su vertiente de ocupación y desempeño del cargo a Gobernador, por la temporalidad establecida en el artículo 44 de la Constitución local, a partir del estudio temático siguiente.

De la pretensión y motivos de disenso anteriormente sintetizados, los puntos a dilucidar son:

1. ¿Si el Consejo General incurrió en indebida fundamentación y motivación?
2. ¿Si el acuerdo combatido es congruente?
3. ¿Si la validez del Decreto 112, está afectado por vicios en la notificación a los Ayuntamientos?
4. ¿Si la reducción del plazo de gestión es proporcional?

Para ello, se analizaran en el orden propuesto, de manera conjunta las primeras dos interrogantes y en lo individual las restantes, debiéndose precisar que en cada tema se identifica el planteamiento del recurrente y la decisión concreta de este Tribunal con el propósito de presentar una sentencia transparente y congruente con el postulado de justicia abierta.

6.3. Indebida actuación del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California

El recurrente hace valer una serie de agravios tendentes a controvertir la indebida actuación del Consejo General del OPLE al aprobar el acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019, toda vez que al momento de presentar la solicitud de registro como candidato a gobernador de la entidad federativa –el 27 de marzo–, así como la documentación requisitada, estaba vigente una convocatoria para ejercer el cargo de gobernador por cinco años. Sin embargo, al aprobar la procedencia de la solicitud –el 30 de marzo– solamente se hace una somera referencia en el antecedente trece del acuerdo en mención, respecto a que la duración del cargo será por dos años. En ese sentido, el actor hace valer alegaciones tendentes a controvertir dos aspectos del acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019 impugnado:

- a) Que no está debidamente fundado y motivado, ya que el Consejo General no razonó la modificación al periodo que durará el cargo de gobernador. En concreto se duele de que:
 - Se actualiza una retroactividad de la ley en contravención a su derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.
 - Se viola la supremacía constitucional al poner en riesgo el debido funcionamiento y operatividad de las actividades



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

que constitucionalmente tiene obligación de llevar a cabo el Gobernador de la entidad.

b) Que presenta una incongruencia externa e interna porque la mención aislada en un antecedente respecto a que la duración del cargo será de dos años, sin razonamiento alguno en considerandos o puntos de acuerdo, no es suficiente para dotar de certeza y congruencia el documento. Específicamente hace valer una:

- Incongruencia externa porque la autoridad responsable sin justificar su actuar, aceptó documentos que amparan la validez del registro como candidato al cargo de gobernador por un periodo de cinco años, siendo que tres días después aprobó el registro de la candidatura al mismo cargo, pero por un periodo de dos años.
- Incongruencia interna porque no se da una homologación de lo apenas referido en el antecedente trece, con los considerandos y/o puntos de acuerdo, es decir, existe una ausencia de razonamientos a lo largo del acuerdo controvertido.

Los motivos de disenso son **fundados** pero **inoperantes** en atención a las consideraciones que se exponen a continuación.

Esta autoridad jurisdiccional arriba a la convicción de que asiste razón al actor en tanto existe una falta de fundamentación y motivación en el acuerdo combatido, y que ello tiene como consecuencia una incongruencia -interna y externa- en el contenido de éste. Sin embargo, esto no se traduce en una aplicación retroactiva de la ley, puesto que la actuación del Consejo General se dio con base en dos momentos distintos. Primero, al presentarse la documentación y solicitud de registro como candidato, conforme a la convocatoria vigente; y segundo, al acordar la procedencia del registro, de conformidad con los efectos de un diverso juicio resuelto por la Sala Superior (sobreseimiento), por lo que no es posible acordar los alcances pretendidos por el recurrente.

En ese sentido, las razones para considerar **fundado** el motivo de disenso son las siguientes.

El artículo 14 de la Constitución federal impone la restricción a toda autoridad de respetar la esfera de derechos del ciudadano y, consecuentemente, evitar actos de molestia a los gobernados salvo que estén debidamente justificados, sean consecuencia de un juicio o procedimiento seguido con similitud ante los tribunales previamente establecidos –o autoridades administrativas, como en el caso– en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y con las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El artículo 16, párrafo primero de la Constitución federal establece la obligación a cargo de todas las autoridades de fundar y motivar los actos que emitan, esto es, exige que los actos de autoridad se emitan solamente cuando exista un respaldo legal para hacerlo (fundamentación); y se haya producido algún motivo para dictarlos (motivación).

El bien jurídico tutelado por ambos preceptos constitucionales es la regularidad constitucional y legalidad en su doble dimensión; que los actos de autoridad tengan como razón o fundamento un precepto normativo ya existente en la normativa; y que dicha razón o fundamento sea exactamente aplicable al caso que se analiza.

Eso tiene por finalidad evitar la arbitrariedad en el actuar de las autoridades, ya que, si éstas no expresan debidamente el precepto jurídico aplicable y el motivo para su aplicación, o bien, no existe adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso, se transgrede en perjuicio del gobernado el principio de legalidad previsto constitucionalmente²⁹.

De **manera ordinaria** se produce *falta o ausencia de fundamentación y motivación* cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. En cambio, existe una *indebida fundamentación* cuando el precepto legal invocado resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una

²⁹ Sirven de apoyo las jurisprudencias de rubro “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE” y “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE UN ACTO U OMISIÓN QUE, A SU VEZ, ADOLECE DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD”.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

incorrecta motivación en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma que se aplica en el caso³⁰.

En el caso concreto, el acuerdo combatido hace referencia al periodo que ocupará el candidato electo a gobernador, en los antecedentes cinco y trece, en el sentido siguiente:

“5. El 24 de febrero de 2019 el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, al resolver el medio de impugnación con la clave RI-18/2019 y acumulados ordenó al Consejo General emitir una adenda a la Convocatoria de Elecciones, en los términos siguientes:

‘Derivado de la interpretación de la Base Sexta, inciso a) deberá entenderse: Para efecto de la concurrencia de la elección de Gubernatura del Estado con el proceso electoral 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 consecuencia, en el Tomo CXXVI, de 08 de marzo del 2019, páginas 17 y 18 del Periódico Oficial se publicó la adenda a la Convocatoria de Elecciones.”

...

“13. El 27 de marzo del 2019 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-5/2019 y acumulados, por medio del cual revocó la Sentencia dictada por el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California RI-18/2019 y acumulados, referida en el antecedente 5 del presente acuerdo, estableciendo en el numeral (iii) de la ‘Decisión y Efectos’ lo que a continuación se transcribe:

*‘(iii) Se **revocan** todos los actos que se hayan llevado a cabo en cumplimiento de 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 del 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.’*

Motivo por el cual, la Convocatoria a Elecciones aprobada por el Consejo General el 28 de diciembre del 2018 queda subsistente, por lo tanto, la Gubernatura a elegir será para

³⁰ Criterio sostenido por la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-5/2019.

el periodo Constitucional del 1 de noviembre del 2019 al 31 de octubre del 2021.”

De lo anterior, se advierte que el acuerdo controvertido adolece de una debida fundamentación y motivación porque el Consejo General tenía la carga de razonar lo acontecido respecto de las diversas actuaciones de las autoridades administrativas y órganos jurisdiccionales en relación con la periodicidad del cargo de la gubernatura, por la cual se acordaba la procedencia del registro. Al no hacerlo, se genera incertidumbre y falta de certeza sobre la temporalidad del cargo.

En efecto, la jurisprudencia ha establecido la importancia de que tanto los órganos jurisdiccionales como las autoridades administrativas emitan actos en los cuales se tomen en cuenta todos y cada uno de los elementos que hacen eficaz la aplicación de la ley a efecto de dotarlos de congruencia en tanto conforman una unidad, lo que en la especie no ocurrió.

La referida línea jurisprudencial relacionada con el principio de congruencia es la siguiente:

CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS. Los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias en amparo contra leyes y que se desprenden de los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, están referidos a que éstas no sólo sean congruentes consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, lo que obliga al juzgador, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos, analizando, en su caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados.

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL. En todo procedimiento judicial debe cuidarse que se cumpla con el principio de congruencia al resolver la controversia planteada, que en esencia está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma sino también con la litis, lo cual estriba en que al resolverse dicha controversia se haga atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

CONGRUENCIA, SI EL JUZGADOR NO ANALIZA TODAS LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LA DEMANDA Y SU CONTESTACION, LA RESOLUCION QUE SE PRONUNCIE CARECE DE. De conformidad con el artículo 81 de la ley adjetiva civil, el juzgador tiene la ineludible obligación de analizar todos los puntos litigiosos que fueron objeto del debate, es decir, lo manifestado tanto en la demanda como en la contestación de la misma, haciendo las declaraciones que pretendieron las partes oportunamente, y así condenar o absolver de acuerdo a lo reclamado, atendiendo desde luego a las probanzas de autos; por tanto, si de las constancias de autos se advierte que dejó de analizar alguna cuestión planteada en la demanda o en la contestación de ésta, tal proceder se traduce en una falta de congruencia que debe mediar entre las resoluciones y las pretensiones deducidas en el pleito.

CONGRUENCIA, CONCEPTO DE. Las sentencias no sólo han de ser congruentes con la acción o acciones deducidas, con las excepciones opuestas y con las demás pretensiones de las partes que se hubieran hecho valer oportunamente, sino que deben ser congruentes con ellas mismas, es decir, **por congruencia debe entenderse también la conformidad entre los resultandos y las consideraciones del fallo.**

CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS. PRINCIPIOS DE. Los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias, consagrados en el artículo 209 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, obligan al juzgador a decidir las controversias planteadas y contestaciones formuladas, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubiesen sido materia del debate; en esas condiciones, si la responsable dicta una resolución tomando en cuenta sólo de manera parcial la demanda y contestación formuladas, tal sentencia no es precisa ni congruente y por tanto, viola las garantías individuales del peticionario.

En ese entendido, para dotar de congruencia, certeza y legalidad al acuerdo combatido, el Consejo General del OPLE debió tomar en cuenta, razonar y precisar al menos, los preceptos siguientes:

Fundamentos	Motivación
<p>Artículo 116, párrafo 2, fracción IV, inciso n) de la Constitución General, así como 44 de la Constitución local y Octavo Transitorio del Decreto 112.</p>	<p>Con motivo de la reforma político-electoral federal de dos mil catorce, específicamente el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución federal, dispuso que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que se verifique al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales.</p> <p>Atendiendo a dicho mandato y para lograr la concurrencia a nivel local, el legislativo estatal procedió a modificar la Constitución local y mediante Decreto 112, que estableció en su artículo Octavo Transitorio que para efecto de la concurrencia de la elección de la Gubernatura del Estado con el proceso electoral federal de dos mil veintiuno, la persona electa para dicho cargo en dos mil diecinueve, iniciará funciones el primero de noviembre de este año y concluirá el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno; es decir, tendría un mandato reducido de dos años en vez de seis.</p>
<p>Base sexta, inciso a) de la Convocatoria de Elecciones</p>	<p>En atención a lo anterior, el veintiocho de diciembre del año pasado, el Consejo General aprobó la Convocatoria a Elecciones Ordinarias para el periodo 2018-2019, en la que reprodujo en su Base Sexta, inciso a), el artículo Octavo transitorio del Decreto 112 aludido, es decir, el periodo de gestión del gobernador electo en este proceso tendría un mandato reducido de dos años y no de seis.</p>
<p>Sentencia del RI-18/2019 y acumulados</p>	<p>Derivado de los medios de impugnación interpuestos por Blanca Estela Fabela Dávalos y Jorge Alberto Larriou Creel (el cual fue desechado), el Tribunal local confirmó el Dictamen cinco y la “Convocatoria a Elección Ordinaria para el Proceso Electoral 2018-2019”, emitida por el Instituto Electoral local; sin embargo, ordenó al Consejo General de ese Instituto emitir una adenda a la citada convocatoria, en la que se insertara la interpretación que realizó el Tribunal Local de la Base Sexta, inciso a), a efecto de dejar sin efectos el artículo Octavo Transitorio y tomar el periodo en cuestión por cinco años.</p>
<p>Sentencia del SUP-JRC-5/2019 y acumulados³¹</p>	<p>Inconformes con lo anterior, diversos actores políticos interpusieron juicios ciudadanos y de revisión constitucional, siendo que la Sala Superior, en plenitud de jurisdicción, sobreseyó el recurso de inconformidad RI-18/2019, dejando sin efectos todas las actuaciones derivadas de ésta; por tanto, el periodo en controversia nuevamente quedó en dos años.</p>

De lo analizado es dable afirmar el incorrecto actuar de la autoridad debido a que la carente fundamentación y motivación en el acuerdo combatido trajo como consecuencia la falta de conformidad entre los resultandos y las consideraciones del mismo.

Lo anterior es así porque la obligación del Consejo General del OPLE era dotar de certeza a los aspirantes y candidatos al cargo de

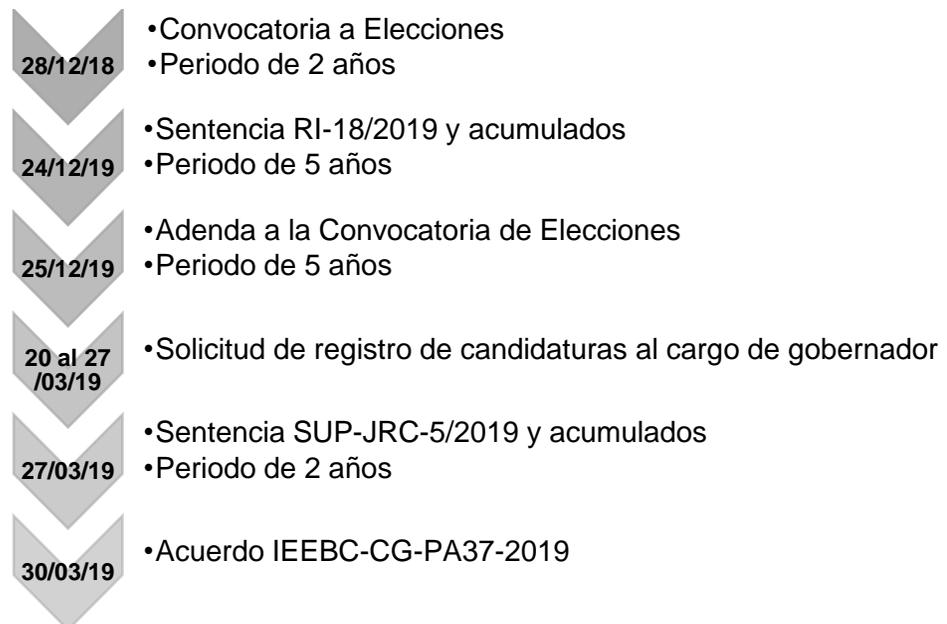
³¹ No es óbice para esta autoridad la existencia del incidente de aclaración de la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-5/2019, promovido por el Partido de Baja California, sin embargo el mismo fue improcedente y, por tanto, no modificó el periodo del cargo sujeto a análisis.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

governador de la entidad que habían solicitado el registro de su candidatura respecto del periodo de gestión del cargo por el cual contienden.

Al confrontar temporalmente la actuación de las diversas autoridades que se han pronunciado sobre la duración del encargo de gobernador se pone de manifiesto la existencia de un empalme disruptivo que genera confusión, particularmente en lo concerniente a tres momentos: la solicitud de registro, la sentencia de la Sala Superior y la aprobación del acuerdo IEEBC-CG-PA37/2019 y, consecuentemente, la determinación sobre la duración del encargo fue inconsistente, tal como se muestra a continuación:



La indebida fundamentación y motivación genera incertidumbre entre los contendientes al cargo de gobernador. Puesto que solicitaron su registro como candidatos del **veinte al veintisiete de marzo**, cargo que en esa fecha se establecía que quien fuera electo debía ejercerlo por un periodo de **cinco años**; sin embargo, el **treinta de marzo** –fecha posterior a la solicitud de registro– el Consejo General, en el caso concreto, el punto de acuerdo IEEBC-CG-PA37/2019, por el que aprueba el registro del recurrente pero por el periodo de **dos años**.

Así, la indebida fundamentación y motivación que aquí se evidencia es disímil a lo argumentado por los terceros interesados, específicamente por PAN y PRI, en tanto parten de la premisa errónea de que los fundamentos jurídicos y razonamientos lógicos a que estaba obligada la autoridad administrativa se circunscribían

exclusivamente a señalar las razones de la procedencia o improcedencia de la solicitud de registro. Esto es así, puesto que como se ha venido señalando el acuerdo es inconsistente entre las partes que lo integran, y si bien, no se requiere o exige una motivación reforzada, lo cierto es que el acuerdo es omiso, como aquí se ha evidenciado.

A mayor abundamiento, tal como lo manifiesta el PAN en su escrito de tercero interesado, la sentencia recaída al SUP-JRC-5/2019 contiene los fundamentos y consideraciones lógico jurídicas que llevan a la Sala Superior a pronunciarse por un sobreseimiento, es decir tal resolución contiene una fundamentación y motivación respecto de las razones de aquel fallo, lo cual no irradia de fundamentación o motivación a un diverso acto de autoridad, como lo es el acuerdo que en esta oportunidad se analiza.

Por tales motivos, es que se considera que le asiste la razón al inconforme respecto a que el Consejo General incurrió en indebida fundamentación y motivación e incongruencia, empero, esta autoridad jurisdiccional arriba a la convicción de que no obstante la carencia de motivación y fundamentación en el acuerdo controvertido, el agravio deviene **inoperante** porque la indebida actuación del Consejo General no es de la entidad suficiente para dejar sin efectos el acuerdo controvertido, ello porque la modificación al periodo de gestión del candidato electo al cargo de gobernador fue consecuencia del plazo vigente en la fecha del acuerdo –treinta de marzo– a partir del sobreseimiento determinado por la Sala Superior en el SUP-JRC-5/2019 y acumulados, por ello tampoco se actualiza la aplicación retroactiva de la ley, pues al momento del acuerdo de procedencia, el plazo era el previsto en la convocatoria publicada el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.

6.4. Vicios en el procedimiento legislativo para la realización de reformas a la Constitución local.

Este órgano jurisdiccional considera que dicho agravio es **fundado pero inoperante**, de conformidad con los siguientes razonamientos.

El actor en su escrito de demanda señala que vulneró el proceso legislativo al aprobar el Decreto 112, ello pues alega que no se cumplió a cabalidad con lo previsto en el artículo 112 de la



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Constitución local, la cual establece el procedimiento y los requisitos que deberán cumplirse para adicionar o reformar dicha normativa.

El precepto en comento señala que sólo podrá adicionarse o reformar la constitución local cuando se cumpla con las siguientes etapas:

- I. La reforma sea aprobada por las dos terceras partes del número total de diputados,
- II. Posteriormente el dictamen sea remitido 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.

Aunado a ello se establece que 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.

En ese sentido, el actor argumenta que fue incorrecto que el Congreso considerara que en el caso de los ayuntamientos de Ensenada, Playas de Rosarito y Tecate, se surte la afirmativa ficta respecto a la aprobación de la reforma derivada del Decreto 112 dado que no se cumple con el supuesto de que se haya comprobado que dichos ayuntamientos tuvieron conocimiento del dictamen de reforma.

Ello dado que por una parte de los sellos de recepción de los oficios por los cuales se pretendía hacer de su conocimiento, se advierte que no fueron recibidos por personal del ayuntamiento respectivo que contara con facultades para darle el trámite correspondiente; y, por otra, los propios ayuntamientos promovieron diversos amparos en los cuales señalaban que no tuvieron conocimiento de dicha reforma y en consecuencia solicita que se declare su invalidez.

Se estima que **le asiste razón** al actor en lo tocante a que no se puede tener por cierto o por comprobado que los ayuntamientos tuvieron conocimiento del dictamen de reforma y con ello estar en aptitud de poder emitir un voto a favor o en contra de la misma. Así, es claro que existió una violación al procedimiento de reforma constitucional previsto en la Constitución local.

Lo anterior ya que de las constancias que obran en autos, en específico de los oficios 002222, 002223, 002224, de siete de agosto de dos mil catorce, dirigidos a los presidentes municipales de los ayuntamientos de Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate, respectivamente, suscritos por los Diputados Felipe de Jesús Mayoral y Gerardo Álvarez Hernández, en su carácter de Presidente y Secretario de la Mesa Directiva del Congreso, se desprende que efectivamente **no puede tenerse por válida la pretendida notificación a tres de los cinco ayuntamientos** que conforman la entidad.

En la totalidad de los oficios señalados, se advierte que a la letra dicen:

Por este conducto, y para los efectos constitucionales establecidos en el Artículo 112 de la Constitución Política de nuestro Estado, nos permitimos remitir, copia debidamente certificada del Dictamen No. 1 de la Comisión de Reforma del Estado, mediante el cual se aprueban diversas Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en materia Político-Electoral; de igual manera se anexa la certificación de la reserva presentada y del acta de la Sesión celebrada el día 10 de julio del año 2014, en el cual se aprobaron el dictamen y la reserva de referencia.

a) En el caso del **oficio 002222**, dirigido al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Playas de Rosarito, Baja California, del sello de recibido de Presidencia, se advierte que fue recibido por "Ari", sin que se conozca el nombre, o cargo que desempeña la persona que recibió dicho oficio por lo cual se estima que con ello no se puede considerar con certeza que haya sido del conocimiento del Ayuntamiento, aunado a ello, conforme al artículo 67, fracción XIII, del Reglamento Interior del citado Ayuntamiento³², se establece que el Secretario Fedatario será el servidor público que tiene facultades para recibir y tramitar la correspondencia recibida en el ayuntamiento, sin embargo, como ya se precisó, en el sello de

³² ARTÍCULO 67.- El Secretario Fedatario del Ayuntamiento, en lo que al funcionamiento interior del Ayuntamiento se refiere, tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

XIII. Recibir y revisar la correspondencia que se dirija al Ayuntamiento, así como aquellos oficios que contengan asuntos de este, dándole el curso correspondiente; y (...)

Publicado en el Periódico Oficial No. 28, del 06 de julio de 2007, Tomo CXIV (Última Reforma, POE No. 44, del 18 de septiembre de 2015)



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

recepción no se advierte que haya sido este funcionario o algún otro quien recibió el oficio.

Por ello, al no ser el funcionario facultado para recibir correspondencia y darle el trámite que corresponda, es que este órgano jurisdiccional considera que no se puede tener por cierto que el ayuntamiento tuvo conocimiento pleno del dictamen de reforma para posteriormente emitir el voto que en su caso debía emitir conforme al proceso legislativo de reforma a la constitución local previsto en el artículo 112 de dicha normativa.

b) Por lo que hace al **oficio 002223** dirigido al Presidente Municipal de Ensenada, del sello de recepción se advierte que fue recibido por la Secretaría Particular de la Presidencia Municipal, sin embargo, del Reglamento interno del citado ayuntamiento no se advierte facultad expresa de dicho titular para darle el trámite correspondiente a los dictámenes de reforma.

Asimismo, cabe precisar que en el Reglamento Interior del referido Ayuntamiento se prevé en su artículo 66, fracción XII³³, que será el Fedatario del Ayuntamiento el encargado de recibir y revisar la correspondencia dirigida al Ayuntamiento así como los oficios que contengan asuntos de este, lo cual, como se advierte del sello de recepción no fue éste el funcionario quien recibió la documentación relativa al dictamen de reforma por lo que de igual manera este Tribunal considera que no existe certeza plena de que se le haya dado el trámite correspondiente y que por ende el Ayuntamiento haya tenido conocimiento cierto del dictamen de reforma que derivó en el Decreto ahora controvertido y que en su oportunidad pudiese haber presentado su voto a favor o en contra de dicha reforma ante el Congreso durante el periodo señalado para ello.

c) Por último, respecto del **oficio 002224**, dirigido al Presidente Municipal de Tecate, del sello de recepción se advierte que fue recibido por “Cuquita” quien de acuerdo con las constancias del expediente de amparo, a su decir, es la persona encargada de la limpieza y labores de intendencia con lo cual es evidente que dicho

³³ Artículo 66.- El Secretario Fedatario del Ayuntamiento, en lo que al funcionamiento interior del Ayuntamiento se refiere, tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

XII.- Recibir y revisar la correspondencia que se dirija al Ayuntamiento, así como aquellos oficios que contengan asuntos de este, dándole el curso correspondiente; y

oficio no fue recibido por algún servidor público del ayuntamiento facultado para recibir y revisar la correspondencia que sea dirigida al ayuntamiento, es decir, el Secretario Fedatario, tal y como se prevé en el artículo 44, fracción X del Reglamento Interior del Ayuntamiento de Tecate.³⁴

Por ello, se considera que no se puede tener certeza plena de que el Ayuntamiento de Tecate haya tenido conocimiento del dictamen de reforma y en consecuencia poder emitir su voto a favor o en contra del proyecto de reforma, tal y como se establece en el artículo 112 de la constitución local.

En consecuencia, como ya se había adelantado, este órgano jurisdiccional considera que de los sellos de recepción de los referidos oficios, por las razones antes expuestas, no se puede tener certeza de que los ayuntamientos señalados hayan tenido conocimiento de éstos, ya sea porque no se advierte por qué persona o funcionario fueron recibidos o porque no se recibieron por el funcionario facultado para darle trámite correspondiente.

Tales oficios merecen valor probatorio pleno en cuanto a su emisión y contenido por haber sido emitidos por funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con los artículos 312 y 323 de la Ley Electoral local.

Cabe precisar que, el Congreso en su calidad de autoridad responsable fue omiso en allegar a esta autoridad jurisdicción cédulas de notificación o algún otro documento que acreditara la fehaciente notificación a los Ayuntamientos.

En esa tesitura, se advierte que del contenido citado de los oficios conllevan un apercibimiento implícito, puesto que en ellos se dice *“...para los efectos constitucionales establecidos en el Artículo 112 de la Constitución Política de nuestro Estado, nos permitimos remitir, copia debidamente certificada del Dictamen No. 1 de la Comisión de Reforma del Estado...”*.

³⁴ ARTÍCULO 44.- El Secretario Fedatario tendrá como atribuciones en lo que al funcionamiento interior del Ayuntamiento se refiere, las siguientes:

(...)

X. Recibir y revisar la correspondencia que se dirija al Ayuntamiento, así como aquellos oficios que contengan asuntos de este, dándole el curso correspondiente; y



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Esto es, mediante los referidos oficios se pretendió remitir el Dictamen, a efecto de que los Ayuntamientos que conforman el Estado, remitieran el resultado de la votación que en su interior se tomara respecto a las reformas constitucionales, con el apercibimiento que de no remitir dicha votación en el plazo de un mes se actualizará la afirmativa ficta, es decir, se entenderá por aceptada dicha reforma.

De manera que, las reglas generales de la notificación dictan que el emplazamiento, requerimientos o apercibimientos, deberán hacerse de forma personal, para lo cual se deberá asentar en un acta –acta de notificación o circunstanciada, según corresponda- o cédula de notificación en la que se indique brevemente la relación del auto o resolución que se notifica, en su caso, la entrega de las copias fotostáticas, el acto que se está requiriendo, así como el plazo para su cumplimiento.³⁵

Lo anterior permite, que la persona a quien se le pretende hacer conocimiento del acto, tenga los datos de forma fehaciente necesarios para ejercer su derecho de defensa, y en su caso, determinar el cumplimiento voluntario del requerimiento a sabiendas de las consecuencias que conllevan no cumplirlo.³⁶

Cobra especial relevancia, el criterio sostenido en la jurisprudencia³⁷ que a continuación se transcribe:

MEDIOS DE APREMIO. EL APERCIBIMIENTO DE SU IMPOSICIÓN Y LA OBLIGACIÓN A CUMPLIMENTAR DEBEN NOTIFICARSE PERSONALMENTE.

Por lo que ve a los medios de apremio, doctrinariamente se considera que su aplicabilidad está sujeta a las siguientes condiciones: 1a. La existencia de una

³⁵ Sirve de sustento la jurisprudencia de la Primera Sala de la Corte 1a./J. 58/2011, de registro:161089, de rubro: “EMPLAZAMIENTO. SE CUMPLE CON EL REQUISITO PREVISTO EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 112 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO, CUANDO EN EL ACTA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL O CÉDULA SE HACE CONSTAR LA ENTREGA DE LAS COPIAS FOTOSTÁTICAS DEL AUTO O RESOLUCIÓN A NOTIFICAR.”, así como la jurisprudencia XIII.3o. J/1, de registro: 176226, de rubro: “NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. REQUISITOS QUE DEBE CONTENER LA RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA CUANDO SE ENTIENDE CON PERSONA DISTINTA A LA BUSCADA.”

³⁶ Es aplicable mutatis mutandis la jurisprudencia PC.I.A. J/94 A (10a.), con registro: 2013598, de rubro: “COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA. PARA TENER POR EFECTUADA LA NOTIFICACIÓN DEL AVISO DE INCUMPLIMIENTO A LAS REGLAS DEL REGISTRO DE PRESTADORES DE SERVICIOS FINANCIEROS, REALIZADA DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 35 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SE REQUIERE PRUEBA FEHACIENTE DE SU RECEPCIÓN.”

³⁷ I.4o.C. J/4, con registro: 203524

determinación, justa y fundada en derecho, que deba ser cumplida por las partes, o por alguna de las personas involucradas en el litigio. 2a. La comunicación oportuna, mediante notificación personal al obligado con el apercibimiento de que, de no obedecerla, se le aplicará una medida de apremio precisa y concreta. 3a. Que conste o se desprenda de autos la oposición o negativa injustificada del obligado a obedecer el mandamiento judicial, es decir, que el incumplimiento sea realmente un acto u omisión ilícitos. 4a. Una razón grave, a juicio del juzgador, para decretar el medio de apremio. De las anteriores condiciones, debe destacarse la segunda, consistente en que **se comunique mediante notificación personal, a quien se exija, el cumplimiento de la determinación judicial, el requerimiento o disposición judicial a cumplimentar**, así como el apercibimiento de la aplicación de la medida de apremio para el caso de incumplimiento. **La finalidad de tal exigencia consiste en dejar constancia fehaciente de que la persona vinculada pudo conocer, con toda oportunidad, tanto la obligación que le impuso el juzgador como el apercibimiento de la imposición de una concreta medida de apremio, en caso de no dar cumplimiento**, a fin de que pueda impugnarla si la considera lesiva de su derecho y quiere evitarla, o bien, para que pueda preparar lo necesario para proceder al cumplimiento, o que quede clara su resistencia al cumplimiento. Además, existe un fundamento directo para la procedencia de la notificación personal, que es el artículo 114, fracción V del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, conforme al cual será notificado personalmente en el domicilio de los litigantes, el requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo, toda vez que en los casos en comento se contiene un requerimiento. Tal **situación se justifica**, además, porque **para estar en aptitud de cumplir un requerimiento, éste debe conocerse con anterioridad a la fecha en que deba cumplirse**, pues de lo contrario pueden presentarse múltiples situaciones que impidan al requerido el cumplimiento, como por ejemplo, que el obligado tuviera en lugar distinto el objeto o documento cuya exhibición se exigiera; **que se encontraran en posesión de persona distinta**, a la que en el momento de la diligencia no fuera posible localizar; que el directamente obligado no se encuentre al momento de la diligencia, etcétera; **casos todos en que no se puede atribuir incumplimiento culpable, si no se proporcionó la posibilidad de preparar el cumplimiento.**

(resaltado propio de este Tribunal)

En ese sentido, si bien se cuenta con los sellos de recepción, se desconoce si la persona que recibió cada uno de los oficios es la persona designada para ello y que le hubiese dado el trámite correspondiente, esto es, que lo remitiera al Secretario Fedatario respectivo a efecto de que éste diera continuidad con el trámite constitucional.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Es de resaltar la relevancia de la debida notificación de tales oficios, pues no se trata de correspondencia “común”, sino que es el documento por el cual se inicia el procedimiento interno de cada uno de los Ayuntamientos para fijar un posicionamiento, esto es, avalar las reformas propuestas por el Congreso.

Para mayor claridad se expone el procedimiento que debe seguir cada uno de los Ayuntamientos, desde la recepción de la notificación en el que hacen de su conocimiento de la propuesta del Congreso de reformas constitucionales, hasta la determinación de éstos.

De manera general, se advierte de los Reglamentos Interiores de cada Ayuntamiento, que toda iniciativa deberá ser recibida por el respectivo Secretario Fedatario, a efecto de que sea turnada a la Comisión para su dictaminación, una vez aprobada ésta, será remitida al Secretario Fedatario a efecto que la incorpore en el orden del día que será incluido en la convocatoria a sesión que formule la Presidencia Municipal. Posteriormente a que sea aprobado por el Ayuntamiento, el Secretario Fedatario será el responsable publicar la determinación, así como de la compilación y el resguardo de los acuerdos y resoluciones de Cabildo.

Para mayor claridad, se inserta el siguiente cuadro comparativo en el que se muestra el procedimiento anteriormente relatado, especificado por cada uno de los Municipios, así como el fundamento legal.

Fase	Playas de Rosarito ³⁸	Ensenada ³⁹	Tecate ⁴⁰
Iniciativa		Artículo 11.- Los acuerdos y resoluciones de Cabildo podrán ostentar la denominación según la materia que regulen, pudiendo ser; IV.- Iniciativas de Leyes y Decretos;	ARTÍCULO 51.- Los acuerdos y resoluciones de Cabildo podrán ostentar la denominación según la materia que regulen, pudiendo ser: IV. Iniciativas de Ley o

³⁸ Reglamento Interior del Ayuntamiento de Playas de Rosarito, B.C. Publicado en el Periódico Oficial No. 28, del 06 de julio de 2007, Tomo CXIV (Última Reforma, POE No. 44, del 18 de septiembre de 2015) <http://www.rosarito.gob.mx/VII/Transparencia/archivo/2017-12/reglamento-interior-del-ayuntamiento.pdf>

³⁹ Reglamento Interior para el Ayuntamiento de Ensenada, Baja California Publicado en el Periódico Oficial No. 52, de fecha 14 de noviembre de 2003, <http://transparencia.ensenada.gob.mx/doc/file8977s6d87.pdf>

⁴⁰ Reglamento Interior para el Ayuntamiento de Tecate, Baja California. Publicado en el Periódico Oficial No. 1, de fecha 06 de enero de 2017, Tomo CXXIV, Índice. <http://sindicaturecate.mx/wordpress/PDFs/2017/reglamentos/REGLAMENTO%20INTERIOR%20PARA%20EL%20AYUNTAMIENTO%20DE%20TECATE,%20BAJA%20CALIFORNIA%20NUEVO.pdf>

Fase	Playas de Rosarito ³⁸	Ensenada ³⁹	Tecate ⁴⁰
		<p>Artículo 15.- Tienen el carácter de iniciativas de Leyes y decretos las resoluciones que sean emitidas para plantear al Congreso de Estado, en ejercicio de la facultad de iniciativa a que se refiere la Constitución Política del Estado de Baja California, la formación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos. Para los efectos del derecho de previa observación, el dictamen o votación sobre propuestas de reformas constitucionales que turne el Congreso del Estado, también tendrá este carácter.</p>	<p>Decreto;</p> <p>ARTÍCULO 55.- Tienen el carácter de iniciativas de Ley o decreto las resoluciones que sean emitidas para plantear al Congreso de Estado, en ejercicio de la facultad de iniciativa a que se refiere la Constitución Política del Estado de Baja California, la formación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos.</p> <p>Para los efectos del derecho de previa observación, el dictamen o votación sobre propuestas de reformas constitucionales que turne el Congreso del Estado, también tendrá este carácter.</p>
<p>Recepción</p>	<p>ARTÍCULO 67.- El Secretario Fedatario del Ayuntamiento, en lo que al funcionamiento interior del Ayuntamiento se refiere, tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>V. Ser el conducto para presentar ante la Sesión de Cabildo, proyectos de acuerdos y resoluciones, en los casos previstos por este reglamento e integrando el expediente respectivo;</p> <p>XIII. Recibir y revisar la correspondencia que se dirija al Ayuntamiento, así como aquellos oficios que contengan asuntos de este, dándole el curso correspondiente;</p>	<p>Artículo 66.- El Secretario Fedatario del Ayuntamiento, en lo que al funcionamiento interior del Ayuntamiento se refiere, tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>V.- Ser el conducto para presentar ante la Sesión de Cabildo, proyectos de acuerdos y resoluciones, en los casos previstos por este Reglamento e integrando el expediente respectivo;</p> <p>XII.- Recibir y revisar la correspondencia que se dirija al Ayuntamiento, así como aquellos oficios que contengan asuntos de este, dándole el curso correspondiente;</p> <p>Artículo 71.- Recibido que sea un proyecto de acuerdo o resolución, el Secretario Fedatario procederá a integrar el expediente respectivo y a plantearlo ante el Presidente Municipal antes de presentarlo ante la Sesión de Cabildo para turnarse a comisiones.</p> <p>En casos excepcionales y cuando la urgencia del caso así lo amerite, el Presidente Municipal podrá turnar directa e inmediatamente los asuntos a la comisión competente, informando al Ayuntamiento en la próxima sesión de cabildo.</p> <p>Esta excepción aplicará</p>	<p>ARTÍCULO 44.- El Secretario Fedatario tiene la atribución de:</p> <p>X. Recibir y revisar la correspondencia que se dirija al Ayuntamiento, así como aquellos oficios que contengan asuntos de este, dándole el curso correspondiente; y</p> <p>XI. Ser el conducto para presentar ante la Sesión de Cabildo, proyectos de acuerdos y resoluciones, en los casos previstos por este Reglamento e integrando el expediente respectivo.</p> <p>ARTÍCULO 66.- Las Iniciativas, se presentarán en la oficina del Secretario Fedatario, una vez recibido, el Secretario Fedatario procederá a integrar el expediente respectivo y a plantearlo ante el Presidente Municipal antes de presentarlo ante la Sesión de Cabildo para turnarse a comisiones.</p>



Fase	Playas de Rosarito ³⁸	Ensenada ³⁹	Tecate ⁴⁰
		particularmente para el caso de reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California enviadas para la votación del Ayuntamiento por el Congreso del Estado.	
Comisión	<p>ARTÍCULO 86.- Son obligaciones y atribuciones de la Comisión de Gobernación y Legislación:</p> <p>VI. Estudiar los proyectos de reformas a la Constitución General de la República, y en especial la del Estado, y turnar la correspondiente opinión al Ayuntamiento;</p> <p>ARTÍCULO 102.- De ser aprobado el dictamen, el expediente será turnado por el Secretario Fedatario del Ayuntamiento a la Comisión o Comisiones que corresponda.</p> <p>ARTÍCULO 103.- Todos los dictámenes deberán hacerse llegar por el responsable de la Comisión al Secretario Fedatario del Ayuntamiento acompañados del expediente correspondiente.</p> <p>ARTÍCULO 104.- Recibido que sea en la Secretaría del Ayuntamiento dictamen con su expediente, deberán distribuirse copias simples del mismo ante los integrantes del Cabildo que no sean miembros de la comisión dictaminada, a más tardar al siguiente día hábil al de su recepción.</p>	<p>REUNIONES DE CONSENSOS. COMISIÓN DE COORDINACIÓN POLÍTICA.</p> <p>Artículo 65.- Las reuniones de consensos a que se refiere la fracción XVI del artículo anterior, podrán ser convocadas en cualquier momento cuando lo juzgue conveniente el Presidente Municipal o cuando se lo soliciten dos Municipios miembros de la Comisión, serán de carácter informal y tendrán por objeto:</p> <p>II.- Suscribir y presentar en sesión de cabildo proyectos de puntos de acuerdo, iniciativas, declaraciones y posicionamientos, mismos que se turnarán a las comisiones correspondientes para su respectivo dictamen o se resolverán en la misma sesión cuando sea necesario, dejando a salvo los derechos de los Municipios en lo individual;</p> <p>Artículo 72.- En Sesión de Cabildo, cuando así corresponda, el Secretario Fedatario dará cuenta de los proyectos de acuerdo o iniciativas recibidas y el Presidente Municipal anunciará de acuerdo al tema, que se turnen a la comisión o comisiones correspondientes.</p> <p>Las propuestas de acuerdo deberán ser turnadas a las comisiones, y una vez estudiadas, analizadas y discutidas formularán el dictamen correspondiente, salvo excepciones en que se demuestre que ameritan ser dictaminadas en el pleno por obvia y urgente resolución</p>	<p>ARTÍCULO 66, párrafo 2. En casos excepcionales y cuando la urgencia del caso así lo amerite, el Presidente Municipal podrá turnar directa e inmediatamente los asuntos a la comisión competente, informando al Ayuntamiento en la próxima sesión de cabildo</p> <p>ARTÍCULO 109.- La Comisión de Gobernación y Legislación tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>III. Dictaminar sobre las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California que sean propuestas por el Congreso del Estado; y</p> <p>ARTÍCULO 136.- Los dictámenes y sus expedientes, deberán hacerse llegar a la Secretaría del Ayuntamiento.</p> <p>De no presentarse dictamen conforme a lo previsto en el párrafo anterior, la comisión interesada podrá presentarlo directamente en la sesión de Cabildo, pero no podrá discutirse, ni resolverse, sino hasta la siguiente sesión ordinaria, salvo acuerdo económico en contrario.</p>
Convocatoria	ARTÍCULO 27.- Los citatorios para las Sesiones Extraordinarias deberán ser liberados por el Secretario	Artículo 64.- El Presidente Municipal o quien ejerza sus funciones, en lo que al funcionamiento interior del	ARTÍCULO 30.- Para efectos de celebrar sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes

Fase	Playas de Rosarito ³⁸	Ensenada ³⁹	Tecate ⁴⁰
	<p>Fedatario a los miembros integrantes del Ayuntamiento.</p> <p>ARTÍCULO 38.- En las Sesiones Ordinarias, se, manejará el siguiente Orden del día:</p> <p>III. Informe del Secretario Fedatario de los asuntos pendientes o en trámite, acordados en Sesión de Cabildo;</p> <p>ARTÍCULO 67.- El Secretario Fedatario tiene la atribución de:</p> <p>I. Formular el proyecto de Orden del Día de las sesiones, en atención a los asuntos que conforme a las disposiciones del presente reglamento deban agendarse;</p>	<p>Ayuntamiento se refiere, tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I.- Convocar a los integrantes del Ayuntamiento para efectos de celebrar la Sesión de Cabildo, por conducto del Secretario Fedatario del Ayuntamiento, en los términos del presente Ordenamiento;</p> <p>Artículo 59.- La convocatoria que se expida para la celebración de sesiones de Cabildo deberá ir acompañada del Orden del Día.</p> <p>Artículo 66 El Secretario Fedatario tiene la atribución de:</p> <p>I.- Formular el proyecto de Orden del Día de las sesiones, en atención a los asuntos que conforme a las disposiciones del presente reglamento deban agendarse;</p>	<p>de Cabildo, por instrucción del Presidente Municipal, la convocatoria será expedida por el Secretario Fedatario del Ayuntamiento y notificada al Síndico Procurador y a los Regidores.</p> <p>ARTÍCULO 47.- La convocatoria que se expida para la celebración de sesiones de Cabildo deberá ir acompañada del Orden del Día.</p> <p>ARTÍCULO 44.- El Secretario Fedatario tendrá como atribuciones en lo que al funcionamiento interior del Ayuntamiento se refiere, las siguientes:</p> <p>I. Formular la propuesta del orden del día, en atención a los asuntos que conforme a las disposiciones legales y de este reglamento deban agendarse en las sesiones de Cabildo;</p>
Sesiones	<p>ARTÍCULO 15.- Las Sesiones Ordinarias del Ayuntamiento, se deberán realizar por lo menos dos veces cada mes.</p> <p>ARTÍCULO 105.- Una vez distribuido el dictamen o los dictámenes en los términos del artículo anterior, el Secretario Fedatario del Ayuntamiento informará de su recepción al pleno dando cuenta con el número de expediente y el asunto de que se trate e informando de la distribución de las copias simples del mismo entre los integrantes del Cabildo.</p>	<p>Artículo 42.- El Ayuntamiento sesionará en forma ordinaria por lo menos dos veces al mes para tratar los asuntos de su competencia, de acuerdo a las necesidades de la administración.</p>	<p>ARTÍCULO 31.- El Ayuntamiento sesionará en forma ordinaria por lo menos dos veces al mes para tratar los asuntos de su competencia, de acuerdo a las necesidades de la administración.</p> <p>ARTÍCULO 67.- En Sesión de Cabildo, cuando así corresponda, el Secretario Fedatario dará cuenta de las iniciativas recibidas y el Presidente Municipal anunciará de acuerdo al tema, que se turnen a la comisión o comisiones correspondientes.</p>
Determinación	<p>ARTÍCULO 67.- El Secretario Fedatario tiene la atribución de:</p> <p>VI. Compilar los acuerdos y resoluciones de Cabildo y difundirlos en los términos previstos en el presente ordenamiento;</p>	<p>Artículo 66.- El Secretario Fedatario tiene la atribución de:</p> <p>VI.- Compilar los acuerdos y resoluciones de Cabildo y difundirlos en los términos previstos en el presente ordenamiento;</p>	<p>ARTÍCULO 62.- El Secretario Fedatario del Ayuntamiento será el responsable de la compilación y el resguardo de los acuerdos y resoluciones de Cabildo, mediante los instrumentos y mecanismos que considere convenientes, a fin de brindar a sus integrantes el servicio de consulta y actualización que requieran para el ejercicio de sus funciones.</p> <p>ARTÍCULO 44.- El</p>



Fase	Playas de Rosarito ³⁸	Ensenada ³⁹	Tecate ⁴⁰
			Secretario Fedatario tiene la atribución de: VI. Compilar los acuerdos aprobados por el Cabildo IX. Tramitar la publicación de los acuerdos de Cabildo, cuando las disposiciones legales o el acuerdo que corresponda así lo ordenen;

Del cuadro trasunto, se concluye que a efecto de que el Cabildo pueda discutir el Decreto emitido por el Congreso es imperante que sea recibido por el Secretario Fedatario a efecto de que sea turnado a la Comisión respectiva y pueda ser analizado en alguna de las dos sesiones ordinarias que tendrán verificativo en el plazo de treinta días previsto en el artículo 112 de la Constitución local.

De ahí la importancia que el Decreto sea notificado de forma fehaciente al Secretario Fedatario, caso contrario, como en el que nos ocupa, los Ayuntamientos de Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate, no estuvieron en condiciones de avalar el Decreto emitido por el Congreso.

Lo anterior se robustece con las copias certificadas de las actuaciones de tres juicios de amparo 114/2019, 131/2019, 367/2019, promovidos por los ayuntamientos de Ensenada, Tecate y Playas de Rosarito en los cuales medularmente se hicieron valer por parte de los referidos ayuntamientos la falta de notificación o de conocimiento respecto del dictamen de reforma que derivó en el Decreto que ahora se controvierte y los cuales se describen a continuación:

a) En el acuerdo recaído en el **juicio de amparo 131/2019** promovido por el Ayuntamiento de Tecate, el Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales, determinó que efectivamente conforme al Reglamento interno del ayuntamiento, el funcionario facultado para recibir la documentación relativa al dictamen de reforma y posteriormente darle el trámite correspondiente era el Secretario Fedatario, asimismo al razonar las causales de improcedencia consideró tener por actualizada la causal prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo en relación con el artículo 105 de la Constitución Federal **consistente**

en que los actos reclamados son materia electoral por lo que no puede ser combatido a través del juicio de amparo.

b) Ahora bien, en el acuerdo dictado en el **juicio de amparo 367/2019** interpuesto por el Ayuntamiento de Playas de Rosarito, el Juez Segundo de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales, consideró desechar el referido juicio al considerar que al impugnarse la indebida notificación al referido ayuntamiento de una reforma **en materia electoral el juicio de amparo no era procedente** para impugnar dicho acto.

c) Respecto del acuerdo emitido en el **juicio de amparo 114/2019**, promovido por el Ayuntamiento de Ensenada, se advierte que el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Baja California con sede en Ensenada, se pronunció en el mismo sentido que lo hizo el Juez Segundo de Distrito en el diverso juicio de amparo 367/2019.

En consecuencia de las constancias relativas a las copias certificadas de los acuerdos emitidos en los referidos juicios de amparo, se advierte que:

- Los Ayuntamientos de Ensenada, Playas de Rosarito y Tecate acudieron a controvertir un estado de indefensión por haberlos dejado inauditos en el proceso de reforma al haber sido indebidamente notificados (ausencia de notificación) y por lo tanto no tener oportunidad de pronunciarse o emitir su voto a favor o en contra el dictamen de reforma respectivo, por lo que se considera que dicho proceso legislativo está viciado de origen.
- Asimismo, al resolver los juicios de amparo los jueces de Distrito determinaron que los actos controvertidos estaban vinculados con la materia electoral y en consecuencia conforme al artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo en relación con el artículo 105 de la Constitución federal dicho juicios de amparo debían declararse improcedentes dado que los actos reclamados **son de naturaleza materialmente electoral** por lo que no puede ser combatido a través del juicio de garantías.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Ahora bien, si tres de los cinco ayuntamientos promovieron juicios de amparo para combatir la indebida notificación del decreto de reforma y por ello se les impidió participar en el proceso constitucional para aprobarla, este órgano jurisdiccional electoral local considera que fue incorrecto que el Congreso estimara que se actualizaba la afirmativa ficta prevista en el artículo 112, párrafo segundo.

En consecuencia, este órgano jurisdiccional al valorar los oficios 002222, 002223, 002224 suscritos por los Diputados Felipe de Jesús Mayoral y Gerardo Álvarez Hernández, en su carácter de Presidente y Secretario de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Baja California y las copias certificadas de los acuerdos recaídos a los juicios de amparo 114/2019, 131/2019, 367/2019, arriba a la conclusión de que el agravio que ahora se estudia es fundado.

Lo anterior porque se considera que efectivamente no se cumplió con lo mandado en el artículo 112 de la Constitución local, en específico lo previsto en su párrafo segundo que a la letra señala:

(...)

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.

De dicho artículo se advierte que, para tener por acreditada la afirmativa ficta, es necesario que se haya comprobado que los ayuntamientos tuvieron conocimiento del dictamen de reforma respectivo, lo cual en el caso, como ya se demostró **no se comprobó que efectivamente los ayuntamientos hayan tenido conocimiento del proyecto de reforma.**

Ello porque de los oficios en párrafos antes referidos y las copias certificadas de los acuerdos recaídos en diversos juicios de amparo promovidos por los ayuntamientos de Ensenada, Playas de Rosarito y Tecate, no se desprende que los ayuntamientos hubiesen tenido conocimiento del dictamen de reforma y por ende pudieran emitir su voto a favor o en contra de este.

Lo anterior es de especial trascendencia, puesto que los Ayuntamientos en su carácter de entidades políticas, componentes del Estado, tienen la potestad de manera individual y separada de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a

la Constitución estatal, es decir, son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las normas locales supremas para validar o invalidar en su caso, con su voto las modificaciones a la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso local como órgano legislativo que permanentemente efectúa esa función.

Por lo que si bien, dicha aprobación no tiene como efecto la modificación o revocación de las reformas propiamente, en consecuencia de la validación que realicen los Ayuntamientos es que la reforma sea parte de la Constitución local, por ende, tenga vigencia.⁴¹

Caso contrario, cuando la mayoría de los Ayuntamientos expresaran su desaprobación, las reformas constitucionales planteadas no serían viables, ni cobrarían vigencia.

En ese sentido, la validación que hagan los Ayuntamientos, al tener como resultado que cobre vida o no la reforma constitucional trasciende a la vida de los gobernados.

Ahora bien, no pasa desapercibido que tanto el PAN como Movimiento Ciudadano en sus respectivos escritos de comparecencia como terceros interesados, señalan que no podía considerarse que los ayuntamientos de Tecate y de Ensenada no hayan tenido conocimiento del proyecto de reforma del Decreto 112, ya que los actuales Presidencias Municipales de dichos ayuntamientos fueron diputados integrantes de la XXI Legislatura del Estado de Baja California y votaron dicho Decreto.

Al respecto, se **desestima** dicha alegación ya que en principio, como bien lo señalan los terceros, en el periodo en que se llevó a cabo el proceso legislativo del Decreto controvertido, los entonces presidentes municipales no son los que ahora ostentan el cargo. Es decir, el hecho de que los actuales Presidencias Municipales de Tecate y Ensenada fungieron como diputados durante el proceso legislativo de mérito, no es razón suficiente para considerar que los Ayuntamientos (como un órgano del Estado tuvieron conocimiento

⁴¹ Cobra relevancia la jurisprudencia P./J. 14/2008, con número de registro: 170256, de rubro: "MUNICIPIOS. SU INTERVENCIÓN EN EL PROCESO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN LOCAL ES ÚNICAMENTE PARA VALIDARLAS CON SU VOTO, PERO NO PARA MODIFICARLAS O REVOCARLAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)." Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Febrero de 2008; Pág. 1869.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

de la reforma porque lo cierto –tal como lo precisan los propios terceros interesados–, es que lo tuvieron en su carácter de personas integrantes del Congreso del Estado).

En esa tesitura, es claro que los terceros interesados parten de la premisa incorrecta de asumir que porque alguna persona se haya desempeñado como legislador al momento de aprobarse el dictamen y proyecto de reforma de marras, y posteriormente ejerza como presidente municipal de un ayuntamiento, debe tenerse por notificado este último. Tal circunstancia no puede acontecer, puesto que la obligación de las autoridades de dar publicidad, trámite y debida notificación de los actos que emiten, no puede sustituirse por el ejercicio personal de un cargo público.

Así, con base en la teoría del órgano iniciada por Otto Von Gierke, se parte de la idea de que los empleados y funcionarios públicos, más que representantes del Estado, se incrustan en la organización estatal como parte integrante o constitutiva de ella, por lo que el órgano cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el derecho impone, al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, sólo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia⁴².

Esta teoría fue reforzada por Hans Kelsen por medio del principio de imputación, el cual señala que por mandato legal, determinada acción se atribuye a un sujeto y se le considera realizada por él, por lo que **la actuación del funcionario público sólo se considera expresión de la voluntad del Estado cuando ejerce la competencia atribuida al órgano.**

En estos términos, Kelsen señala que ‘la persona jurídica se convierte así en un punto de imputación. Todos los actos de una persona jurídica son, en rigor de verdad, actos cumplidos por individuos, pero imputados a un sujeto ficticio que representa la unidad de un orden jurídico parcial o total’.

⁴² Cfr. Considerando tercero del análisis de la CONTRADICCIÓN DE TESIS 115/2016 ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ, Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Sesión del 26 de octubre de 2016, disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26858&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

Esta teoría sirve para precisar las actuaciones y responsabilidad del servidor público y distinguirlas de aquéllas realizadas por los órganos del estado.

Como es sabido la figura del ayuntamiento encuentra su definición en el artículo 115, fracción I, de la Constitución federal, que establece:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

En sintonía, el artículo 77 de la Constitución del Estado de Baja California prevé:

ARTÍCULO 77.- El Ayuntamiento es el órgano colegiado de representación popular, depositario de la competencia y atribuciones que le otorgan al Municipio la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución.

De la transcripción de ambos artículos se advierte que el Ayuntamiento es un órgano colegiado integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que determine la ley. Asimismo, se señala que el gobierno municipal será ejercido por el Ayuntamiento sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado, pues es éste el depositario de la competencia y atribuciones que se otorgan al municipio en las constituciones federal y local.

Es decir, se debe tener al Ayuntamiento como un ente indisoluble y que si bien es integrado por diversos funcionarios, las facultades y atribuciones para gobernar el municipio, recae en el Ayuntamiento como ente y de ninguna manera se podrá entender que sus



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

facultades y atribuciones pueden ser ejercidas por otra autoridad intermedia o integrante en lo individual de este.

En efecto, en el caso concreto, no es posible determinar que tres de los cinco ayuntamientos como órganos del Estado de Baja California tuvieron conocimiento de la reforma señalada, sólo por el hecho de que quien ostenta la presidencia o alguno de sus miembros haya tenido conocimiento del dictamen de reforma, ya que el Ayuntamiento debe verse como un órgano indisoluble, es decir, como una unidad.

Por lo que sí es el órgano municipal como unidad quien promovió los respectivos amparos en los que se hizo valer el desconocimiento del dictamen de reforma,⁴³ es válido afirmar que dichos ayuntamientos no tuvieron conocimiento del dictamen de reforma que derivó en el Decreto 112, pues no hay constancia de lo contrario.

Ahora bien, no pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional local lo establecido en la tesis de jurisprudencia P./J. 110/2010 emitida por el Pleno de la Corte de rubro: REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO. NO SE INVALIDAN PORQUE LAS NOTIFICACIONES DE LAS MINUTAS RESPECTIVAS SE HAYAN DIRIGIDO A LOS PRESIDENTES MUNICIPALES DE LOS AYUNTAMIENTOS DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.

En dicha tesis se señala que las minutas debían ser notificadas al síndico al ser éste quien defiende los intereses municipales y es quien lo representa en todas las controversias o litigios. Sin embargo, se precisa que no puede invalidarse la reforma al haberse dirigido las notificaciones de las minutas al presidente municipal ya que por una parte en la normativa solo se establece que deben remitirse las minutas a los ayuntamientos sin que se precise que es al síndico a quien deban dirigirse las notificaciones y por otra parte, la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal de dicho estado, señala que tanto el síndico como el presidente municipal son quienes de manera originaria ostentan la representación del municipio.

⁴³ Tomando en cuenta además que no existe acta de cabildo, sesión o constancia de la debida notificación realizada.

Este Tribunal considera que dicho criterio no resulta aplicable al caso concreto ya que a diferencia de lo que se establece en la señalada jurisprudencia, **en el caso en los reglamentos internos de los tres Ayuntamientos –Ensenada, Tecate y Playas de Rosarito– sí se establece en específico que la correspondencia dirigida al Ayuntamiento deberá ser recibida por el Secretario Fedatario y será este quien dé el trámite correspondiente.** Asimismo en el caso se tiene que los ayuntamientos de Ensenada, Playas de Rosarito y Tecate promovieron diversos juicios de amparo para controvertir la indebida o falta de notificación de los dictámenes de reforma.

Es decir, dicho criterio jurisprudencial no es aplicable ya que en el caso concreto existen dos circunstancias específicas que hacen que se diferencie de la hipótesis prevista en la tesis de jurisprudencia:

- 1) En el caso de los Ayuntamientos de Ensenada (artículo 66), Playas de Rosarito (artículo 67) y Tecate (artículo 44), sí se establece de manera específica en sus Reglamentos internos que el Secretario Fedatario es el facultado para recibir correspondencia dirigida al ayuntamiento y será quien dé el trámite correspondiente; y
- 2) Existen en autos copias certificadas de juicios de amparo promovidos por los ayuntamientos en los cuales hacen valer la indebida o la falta de notificación de los dictámenes de reforma con lo que se les privó de su derecho a participar en ella, tal como lo establece la Constitución local en su artículo 112.

Ahora bien, con independencia de que le asista razón al actor respecto de que existió un vicio en el procedimiento legislativo que derivó en el Decreto 112, como ya se precisó en párrafos anteriores, dicho agravio se declara **fundado pero inoperante.**

La primera inoperancia estriba en que el actor hace valer que la reforma fue aprobada antes de que se venciera el plazo establecido en el artículo 112, segundo párrafo, de la Constitución local la cual prevé que los ayuntamientos a partir de que se compruebe que recibieron el proyecto de reforma, en un plazo de un mes deberán remitir su respuesta al Congreso y en caso de que no lo hicieran se considerará como aceptada la adición o reforma.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Si bien, en el escrito inicial se señala que dicho mes no se cumplió ya que se argumenta que el Congreso emitió la declaratoria de incorporación el mismo día en que se vencía el plazo para que los ayuntamientos remitieran sus votaciones, se considera inoperante puesto que al no haberse acreditado la notificación fehaciente a los ayuntamientos del Dictamen Uno del Congreso, es que no existe una fecha cierta a partir de la cual deba computarse el plazo previsto en la disposición señalada.

La **segunda inoperancia** de dicho agravio radica en que, si bien el actor solicita a este órgano jurisdiccional que decrete la invalidez del Decreto controvertido, sin embargo, cabe señalar que realizar dicha declaración excede la esfera de competencia de este órgano jurisdiccional local por lo que no podría aceptarse la pretensión abstracta del actor ya que escapa de las facultades otorgadas por la constituciones federal y local, y diversa normativa local a este órgano de justicia electoral.

Además, que si se determinara decretar la invalidez de dicha reforma, se estaría rompiendo el modelo electoral local creado por el Congreso en cumplimiento a la reforma constitucional federal de dos mil catorce en materia electoral, la cual, entre otras cuestiones, estableció la obligación de los congresos locales de homologar elecciones locales con las nacionales.

Asimismo, el que se invalide la reforma del decreto 112 en la etapa en la que nos encontramos en el actual proceso electoral rompería con el principio de certeza, ya que de decretarse dicha invalidez se tendría que ordenar la reposición de diversas reglas a seguir en el proceso electoral en curso lo cual sería violatorio del artículo 105 de la Constitución federal.

De manera que, como se ha señalado a lo largo de la presente ejecutoria, para este órgano jurisdiccional la pretensión real del actor es impugnar lo relativo al transitorio octavo ya que considera que se vulnera su derecho político-electoral de ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo al haberse modificado el periodo en el que deberá ejercer el gobernador que resulte electo en el actual proceso electoral local.

Tal consideración guarda congruencia con la tesis de jurisprudencia de Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro **INTERÉS JURÍDICO. EN QUÉ CONSISTE**. Ello es así puesto que para tener por acreditado el interés jurídico, es decir, el derecho que le asiste a un particular para reclamar algún acto violatorio de garantías individuales en su perjuicio, debe existir *prima facie* un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por el acto de autoridad **ocasionando un perjuicio a su titular**.

Es decir, el recurrente carece de interés jurídico directo para promover la invalidez del Decreto 112 (en su totalidad) toda vez que la esencia de dicha institución jurídica es que se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que **tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado**⁴⁴.

En el caso concreto, el Decreto 112 versa sobre diversas temáticas siendo que lo único que le depara perjuicio en su esfera jurídica es lo relativo al Octavo Transitorio; por tanto, a ningún fin práctico llevaría el decretar la nulidad de toda la reforma si no va acorde a las pretensiones del actor al no vulnerar derechos de los cuales el recurrente tenga la titularidad.

En esa tónica, lo procedente conforme a derecho es que este Tribunal electoral emita una resolución que por una parte se centre en resolver la verdadera pretensión del actor y por otra proteger el sistema electoral y democrático del estado de Baja California, por lo que a fin de cumplir con dicha finalidad **no ha lugar a determinar la invalidez total del Decreto 112** a pesar de existir inconsistencias en el proceso legislativo.

Así, la pretensión del actor es que, mediante la invalidez del Decreto 112, la autoridad jurisdiccional ordene la restitución del periodo del cargo a gobernador establecido en el artículo 44 de la Constitución

⁴⁴ Sirve de sustento la jurisprudencia emitida por la Sala Superior, identificada con la clave 7/2002, de rubro "INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO".



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Local; es decir, dejar sin efectos el artículo Octavo Transitorio; sin embargo, **la petición del recurrente en realidad constituye un análisis del sistema normativo en su integridad.**

Cuestión que trasciende a los efectos que pueden generarse a partir de la inaplicación de una norma a un caso concreto, por lo siguiente.

En materia electoral, el control constitucional tiene una naturaleza mixta, porque es la **Corte**, en términos del artículo 105 fracción II de la Constitución, la única que puede conocer en **abstracto** la constitucionalidad de normas electorales; mientras que el **Tribunal Electoral**, de conformidad con el artículo 99 del mismo ordenamiento, **ejerce un control concreto de constitucionalidad.**

Aunado a lo anterior, a partir de la sentencia dictada por la Corte en el asunto Varios 912/2010, **todos los jueces** del país pueden ejercer **control difuso** de convencionalidad y constitucionalidad de las leyes, llegando la inaplicación de normas al caso concreto, cuando se estime procedente.

Así, válidamente se puede sostener que el sistema de control constitucional en materia electoral lo conforman la acción de inconstitucionalidad y todos los medios de impugnación cuya competencia corresponde al Tribunal Electoral, además de los juicios y recursos que corresponde conocer y resolver a los tribunales electorales de las entidades federativas.

Al respecto, en el ejercicio del control de constitucionalidad por parte de este Tribunal Electoral, así como de los tribunales de las entidades federativas, cuando se estime que un precepto legal es contrario al bloque de regularidad, puede dar lugar a **la inaplicación de una norma al caso concreto.**

Asimismo, de una interpretación sistemática y funcional del artículo 99 de la Constitución federal que dispone en su párrafo octavo, que las resoluciones que al efecto emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de la no aplicación de leyes en la materia por estimarlas contrarias a dicha norma fundamental se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio respectivo, dado que tal expresión debe ser entendida en su sentido material, de forma tal que cuando la inaplicación de una disposición normativa se declara en el contexto de un proceso electoral por

resultar inconstitucional o inconvencional, sus efectos deben aplicarse a todos los sujetos que se encuentren en la misma situación jurídica respecto de dicho proceso, a fin de garantizar plenamente los principios de igualdad y certeza, debiendo las autoridades adoptar las medidas necesarias para garantizar su plena observancia.

En el caso concreto se advierte que los efectos de la presente resolución, pueden trascender a la esfera de derechos de más personas, que no habiendo sido parte formal en este procedimiento, se encuentran en una misma situación jurídica y fáctica respecto del hecho generador de la vulneración alegada.

En ese sentido, se tiene que las razones que justifican la modulación de los efectos de este tipo de sentencias en las cuales se realiza un control concreto de constitucionalidad deben considerar los siguientes elementos:

- Evitar que la protección del derecho a una persona o grupo de personas afecten los derechos de otras que se encuentran en una misma situación jurídica, entre otros, el derecho de igualdad;
- Asegurar el goce efectivo de los derechos de todas las personas que se encuentren en un mismo supuesto que, por su situación jurídica o calidad que ostentan, se actualicen a su favor;
- Responder al contexto fáctico y normativo dentro del cual se inscribe cada proceso, y
- Garantizar el derecho de acceso a la justicia que comprende la tutela judicial efectiva.

Asimismo, se reconoce que las condiciones para que operen los citados efectos, son:

- Que se trate de persona en la misma situación jurídica;
- Que exista identidad en los derechos fundamentales vulnerados o que pueden verse afectados;
- Que exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada;
- Identidad de la pretensión.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Ahora bien, en el presente caso se advierte que los elementos antes descritos se actualizan, ya que es evidente que el actor no es el único candidato aspirante a la gubernatura del Estado. En tal virtud, al haber más candidatos que se encuentran en las mismas condiciones fácticas lo que se decida respecto de uno, necesariamente repercutirá sobre la situación del otro.

Lo anterior, considerando que en dicho Decreto no solo se determinó modificar el artículo 44 de la Constitución local, es decir, el relativo al plazo en que el gobernador electo en el actual proceso electoral local deberá ejercer su cargo sino que también se adicionaron o reformaron los artículos 5, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 27, 28, 57, 58, 61 y 78 de la Constitución local, relativos entre otros, a los siguientes temas:

- La aplicación del principio de reelección a diputados e integrantes de los municipios locales a partir del proceso electoral de 2016.⁴⁵
- El inicio del primer periodo ordinario de sesiones de la XXII Legislatura del Estado de Baja California.⁴⁶
- Periodo del cargo de diputados e integrantes de los ayuntamientos electos en los procesos electorales ordinarios 2016 y 2019.⁴⁷
- Duración del cargo del personal del instituto estatal electoral y los recursos financieros del referido instituto.⁴⁸
- El ejercicio del cargo de los Magistrados de este Tribunal Electoral local.⁴⁹

En consecuencia, como se advierte en el Decreto 112 se adoptaron modificaciones sobre temáticas diversas en materia político-electoral, que son ajenas y distintas a lo relativo al periodo del cargo de gobernador. En efecto, se trata de una reforma al sistema electoral, político y democrático del Estado de Baja California, por lo que al determinar la invalidez de dicho Decreto se estaría rompiendo con el nuevo modelo político-electoral implementado por el

⁴⁵ Reformas a los artículos 16 y 78 contenidas en los artículos transitorios segundo y tercero.

⁴⁶ Reforma del artículo 22, contenido en el transitorio quinto.

⁴⁷ Reformas a los artículos 19 y 78, contenidas en los artículos transitorios sexto y séptimo.

⁴⁸ Reformas contenidas en los artículos transitorios décimo y décimo primero.

⁴⁹ Reforma al artículo 58, contenida en el artículo transitorio décimo cuarto.

Congreso del estado a fin de dar cumplimiento a lo ordenado por el Constituyente Permanente en la reforma constitucional federal de dos mil catorce.

Asimismo, resulta aplicable *mutatis mutandi* el principio de “*lo útil no debe ser viciado por lo inútil*”, es decir, si bien existió durante el proceso de aprobación del referido Decreto ciertas irregularidades ello no debe derivar en la invalidez por completo de este, dado que ello rompería con la implementación del nuevos sistema democrático y electoral implementado por el Congreso local a fin de dar cumplimiento a la reforma político-electoral de dos mil catorce.

Aunado a lo anterior, se debe precisar que si bien este Tribunal considera que no es viable que se decrete la invalidez por completo del Decreto 112, también es cierto que esta determinación no deja en estado de indefensión al actor a pesar de haberlo solicitado expresamente en su punto petitorio tercero, ya que conforme a la Tesis de Jurisprudencia 4/99 emitida por la Sala Superior, este órgano jurisdiccional tiene la obligación de leer detenida y cuidadosamente el escrito de demanda para determinar con exactitud la intención de promovente e interpretar lo que quiso decir y no lo que aparentemente se dijo, lográndose con ello una recta administración de justicia.

Por ello, en el caso concreto, de la lectura integral del escrito de demanda este órgano jurisdiccional electoral local advierte que lo que realmente le genera agravio no es el Decreto en su totalidad sino solamente la materialización del artículo Octavo Transitorio mediante el acto de aplicación concreto que constituye el Acuerdo del Consejo General controvertido.

Es decir, el actor en el cuerpo de su demanda menciona en varias ocasiones que lo que le causa lesión a su derecho político electoral de ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo es el hecho de que se limite el periodo del ejercicio del cargo del Gobernador electo en el actual proceso electoral.

Por tanto se considera que, de lo que realmente se duele es sólo el artículo Octavo Transitorio del mencionado Decreto, ya que precisamente tal precepto es el que realiza una modificación al periodo del encargo del Gobernador que sea electo en el proceso



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

electoral local ordinario de 2018-2019, señalando que durará en su encargo por esta única ocasión dos años.

Si bien, lo ordinario es que ante el señalamiento de violaciones de fondo y procedimentales se privilegie las primeras a efecto de que se realice un control y se fijen los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, porque de declarar fundados los aspectos formales, si bien tendría como efecto invalidar la norma, una vez que dichos vicios fueran subsanados por el legislador, dicha norma podría seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, al ser este un Tribunal de primera instancia, en aras impartir una justicia integral a efecto de salvaguardar el acceso a la justicia y debida defensa consagrado en el artículo 17 de la Constitución federal, es que se analizó en primer término las irregularidades procedimentales planteadas, y en el capítulo posterior las de fondo.⁵⁰

En consecuencia, sin bien se acreditaron los vicios en el procedimiento legislativo, no es viable declarar la invalidez del Decreto 112, cuestión que no le causa agravio en su esfera de derechos al actor en específico a su derecho de acceso y desempeño del cargo, ya que de una lectura integral de su escrito de demanda se advierte que lo que realmente le causa agravio es solamente el artículo Octavo Transitorio de dicho decreto, lo que será objeto de análisis en el capítulo siguiente.

6.5. Reducción del periodo constitucional para ejercer el cargo a Gobernador en Baja California.

Del agravio CUARTO de la demanda, se advierte que el recurrente se duele de un indebido actuar del Congreso pues al homologar la totalidad de las elecciones lesiona su esfera de derechos, en concreto lo que se refiere a su derecho político-electoral de ser votado, en la modalidad de ocupar y desempeñar el cargo por el periodo establecido en el artículo 44 de la Constitución local, es

⁵⁰ Tal criterio tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 47/2006, con número de registro:175354, de rubro: "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 SEGUNDOS, SI EXISTE LA POSIBILIDAD DE QUE SUBSISTAN NORMAS VICIADAS."

decir, por un lapso de seis años y no de dos, como lo dispone el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112. El actor se inconforma porque lo considera arbitrario y desproporcionado.

Ello porque en los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos a) y n), así como segundo transitorio, fracción II, inciso a) de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se establece que al menos una elección local debe celebrarse en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; por lo que, basta con que una de las elecciones locales se encuentre homologada a alguna de las elecciones federales para dar por colmada la obligación de las entidades federativas.

A consideración de este Tribunal, el motivo de disenso es **fundado** y suficiente para **inaplicar el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112**, pues se estima que el periodo del encargo de gobernador electo contenido en dicho artículo es restrictivo del derecho fundamental de ser votado, en su modalidad de ocupar y desempeñar el cargo y colisiona con lo previsto en el propio texto de la Constitución local –artículo 44–, en atención a las consideraciones siguientes.

6.5.1. Control abstracto realizado por la Corte

En primer término debe señalarse que, la Corte no ha emitido determinación alguna respecto a las disposiciones contenidas en el Decreto 112, menos aún el artículo Octavo Transitorio. De igual forma, tampoco se ha pronunciado la Sala Superior, ni este Tribunal, por lo que al no haber el estudio correspondiente realizado con anterioridad a la presente ejecutoria, es que se torna necesario que este órgano jurisdiccional realice el análisis respectivo.

No obstante lo anterior, se advierte que la Corte se ha pronunciado en diversos medios de impugnación, respecto a la interpretación y aplicación del artículo 116 de la Constitución federal.

Así, la Corte ha establecido en las acciones de inconstitucionalidad AI-8/2002 y AI-3/2002⁵¹ que de la interpretación de los artículos 116, fracción I, 40 y 41 de la Constitución federal, se concluye que si una entidad federativa establece en ley que, por única ocasión, el titular del Poder Ejecutivo del Estado durará en su

⁵¹ Relativas a los estados de Coahuila y Aguascalientes, respectivamente.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

encargo cinco años –en ese asunto-, esto no vulnera el citado numeral 116, pues, por un lado, este precepto no establece que la duración en el cargo será forzosamente de seis años, sino sólo que no deberá exceder de ese término y, por otro lado, en uso de la autonomía estatal, cada entidad federativa puede determinar, en atención a su propia conveniencia jurídico-política y respetando los parámetros que señala la Constitución federal, la duración de la Gubernatura, pudiendo variar cuantas veces lo considere conveniente, puesto que no existe prohibición para ello.

En el mismo precedente se señaló además que, el hecho de que se varíe excepcionalmente y por una sola ocasión, el periodo de duración del ejercicio de los cargos de Poder Ejecutivo del Estado, 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 los de las elecciones federales, por lo que, precisó el Pleno, tampoco puede decirse que ese propósito o efecto contraría la regla de duración prevista en el artículo 116, fracción I, de la Constitución federal o algún otro precepto fundamental.

De manera coincidente, en la acción de inconstitucionalidad AI-13/2015⁵², la Corte sostuvo que el artículo 116 de la Constitución, preceptúa que los titulares del Poder Ejecutivo del Estado no podrán durar en su encargo más de seis años, sin que mandate un lapso mínimo al efecto, por tanto, las legislaturas de los Estados tienen libertad para fijar lo conducente, siempre que no excedan del citado tope; por lo que, en dicho caso determinó que no es inconstitucional la previsión transitoria impugnada, en cuanto fija el periodo que, por única ocasión, durarán en el cargo, las diputaciones y la Gubernatura electas en junio de dos mil dieciséis (dos años), con el fin de adecuarse a la Constitución federal.

De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad AI-39/2006⁵³, razonó que la concurrencia no se refiere únicamente a las elecciones Federales de Presidencia de la República, sino también de diversas elecciones federales intermedias relativas a los integrantes del Congreso de la Unión; por lo que los Estados

⁵² Relativa al estado de Veracruz.

⁵³ Relativa a la normativa electoral del estado de Michoacán.

cuentan con la facultad de regular en su Constitución y leyes secundarias, la materia electoral, en las que, entre otros aspectos, deben garantizar la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia en el ejercicio de la función electoral, así como los derechos y obligaciones de los partidos políticos.

En tanto que, se debe resaltar que en todos los casos la Corte dispuso que si bien la Constitución federal no establece lineamientos específicos que deban observar los Estados, por lo que éstos gozan de la libertad para legislar en su régimen interior, lo que es acorde con el sistema federal estatuido en los artículos 41, 116, fracción IV y 124 de la propia norma, la única limitante que se impone a los legisladores locales en cuanto a la normatividad que al efecto establezcan en su régimen interior es que deberá ser acorde con los principios fundamentales y rectores establecidos en la Carta Magna, de tal manera que los hagan vigentes.

No debe perderse de vista que el análisis realizado por la Corte, fue en atención a las alegaciones vertidas en las correspondientes demandas de acción de inconstitucionalidad, a efecto de que las normas fueran examinadas de manera abstracta.

Siendo que este Tribunal debe analizar los motivos de disenso hechos valer por la recurrente desde la **perspectiva concreta** de la restricción al derecho fundamental de ser votado, en su vertiente al acceso al cargo por un periodo determinado.

Es de mencionarse que la Sala Superior ha sostenido que en casos excepcionales, en los que si bien, la Corte se haya pronunciado respecto a la constitucionalidad de una norma en alguna acción de inconstitucionalidad que pudiese aplicar por analogía, se debe realizar el análisis concreto de las cuestiones fácticas que revisten la problemática planteada, a efecto de verificar si existe o no la trasgresión a derechos fundamentales.

Ello pues, consideró que cualquier ley puede tener un potencial violatorio de derechos humanos y ello solo puede advertirse en un caso concreto, no obstante que haya sido objeto de un control abstracto y reconocido su validez.⁵⁴

En consecuencia, la Sala Superior ha determinado que el ejercicio

⁵⁴ Criterio sostenido en el juicio SUP-JDC-44/2018 y acumulado.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

de control constitucional consistente en la inaplicación de una determinada norma legal impugnada, involucra el análisis de todas aquellas normas que fueron aplicadas, así como su repercusión al caso concreto, **situación que no acontece en el control abstracto.**

De esta manera, en un determinado acto concreto pueden encontrarse circunstancias o situaciones que no implicaron un pronunciamiento por parte de la Corte, ya sea porque no fue alegado por quien presenta la acción de inconstitucionalidad o porque no fue materia del pronunciamiento en control abstracto.

Esto último implica una importancia notable, porque, precisamente este control de constitucionalidad dual, busca complementarse entre sí; sin menoscabo de que la jurisprudencia emitida por la Corte resulta vinculante para este Tribunal.

Por consiguiente, si bien la Corte en las acciones de inconstitucionalidad antes relatadas, de un análisis abstracto determinó la constitucionalidad de las reformas de diversos Estados, similares a la aquí impugnada, se advierte que dicho estudio no contempla el contexto fáctico de la entidad.

Lo anterior, pues como se determinó en el punto 6.4 que antecede, existieron diversos vicios en el procedimiento legislativo que resultaron en la emisión del Decreto 112, los cuales afectaron de inconstitucionalidad dicho Decreto.

Esto, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 133 de la Constitución federal, dentro de la estructura jerárquica de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, la Constitución federal es la Ley Suprema del Estado Mexicano, de la cual derivan las leyes que reglamentan su contenido, las que a su vez, pueden ser desarrolladas, especificadas o complementadas por diversas normas, tales como reglamentos, acuerdos, bases, circulares, etcétera, en un proceso de individualización normativa siempre creciente.

En tal contexto, la supremacía constitucional se entiende como la obligación de adecuación de la ley y demás normas y actos que de ella emanen a la Constitución federal, así como la interpretación y aplicación del orden jurídico en conformidad con esta última.

En esa tesitura, para considerar que una norma es constitucional o legal, según el rango jerárquico, se debe cumplir con dos cuestiones fundamentales:

- Que su proceso de creación se haya realizado de conformidad con el procedimiento previsto en la propia Constitución y/o la ley respectiva (aspecto formal); y,
- Que su contenido sea acorde con lo prescrito en la propia Constitución y/o la ley correspondiente (aspecto material).⁵⁵

Consecuentemente, si el proceso de creación no fue realizado conforme a lo establecido en la Constitución local –artículo 112-, no cumple los parámetros formales para su validez, lo que por sí mismo trasgrede el derecho humano a la seguridad jurídica, el cual está vinculado al pleno ejercicio de los derechos políticos.

Tal consideración, tiene como base el derecho de que las personas destinatarias de ser regidas por normas generales constitucionalmente válidas, tengan certeza de que las leyes que la rigen sean resultado de un procedimiento legislativo válido, lo que se traduce en el derecho humano a la seguridad jurídica.⁵⁶

Por tales motivos, es procedente que este Tribunal realice el análisis concreto de la violación a los derechos fundamentales que aduce el accionante, contemplando las particularidades de nuestro Estado.

6.5.2. Análisis de la medida legislativa controvertida en el contenido del derecho fundamental

Es de observarse que del criterio adoptado por la Corte, en las acciones de inconstitucionalidad relatadas se advierte que si bien el artículo 116 de la Constitución federal dispone el plazo máximo de gestión de la Gubernatura de los Estados no así un mínimo y que por ello es constitucional que las legislaturas, **en ejercicio de la**

⁵⁵ Criterio sostenido en el juicio ciudadano SUP-JE-7/2018.

⁵⁶ Criterio sostenido en la jurisprudencia (IV Región)2o. J/1 (10a.), con registro:2007513, de rubro: “DEMOCRACIA DELIBERATIVA. CUANDO EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE UNA LEY GENERAL, EL ÓRGANO LEGISLATIVO COMETE VIOLACIONES QUE TRANSGREDEN DICHO PRINCIPIO, ÉSTAS PUEDEN REPARARSE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL VULNERAR LA APLICACIÓN DE ESA NORMA LOS DERECHOS HUMANOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD.” Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 11, Octubre de 2014; Tomo III; Pág. 2459.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

libertad configurativa determinen como medida especial el ajuste tal periodo en aras de que sean concurrentes las elecciones locales y federal, ello **no se traduce en que la legislatura local pueda apartarse de los principios democráticos y constitucionales.**

Es decir, acorde a lo sostenido por la Corte el hecho de que se tomen medidas para lograr la concurrencia entre los procesos electorales federal y locales, entre las que se encuentra el ajustar los plazos de gestión de los diversos cargos de elección popular es constitucional, siempre y cuando tal ajuste se rija por los principios democráticos y constitucionales.

Para resolver la problemática a dilucidar, es decir, cómo proteger de la mejor manera y con la mayor amplitud posible un derecho fundamental en materia electoral, resulta orientador el criterio formulado por la Sala Superior en la sentencia recaída al SUP-JDC-352/2018 y acumulado. En tal resolución, la máxima autoridad jurisdiccional electoral del país estableció un ejercicio metodológico para dotar de contenido esa aspiración y obligación constitucional de proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos como los relativos a votar y ser votado, bajo cuatro postulados.

- A. Marco normativo.**
- B. Principio de progresividad y no regresividad.**
- C. La garantía del derecho al voto.**
- D. Acciones de la autoridad competente.**

Esos cuatro postulados se desarrollan a continuación respecto del derecho fundamental a ser votado, específicamente por lo que hace al cargo de gobernador de Baja California, electo en el proceso electoral 2018-2019.

- A. Marco normativo.** Las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral, así como la Corte Interamericana y otros Tribunales Internacionales han realizado una interpretación evolutiva del derecho al voto (pasivo y activo).
- B. Principio de progresividad y no regresividad.** La interpretación jurisdiccional debe ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida

posible hasta lograr su plena efectividad de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

C. La garantía del derecho al voto. Ante la existencia de un deber jurídico de garantizar el derecho al voto, surge la necesidad de que la autoridad electoral competente implemente las acciones necesarias para hacer factible tal derecho.

D. Acciones del Instituto. Ante lo desproporcionado de la regla establecida en el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112, el Consejo General deberá implementar las medidas necesarias y suficientes para hacer efectivo el derecho a ser votado, en su vertiente de ocupación y desempeño del cargo, por el periodo de seis años, tal como lo dispone el artículo 44 de la Constitución local.

En principio, ha de señalarse que el artículo 1° de la Constitución federal dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos, sin distinción de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o de salud, religión, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

Los derechos fundamentales son aquellos que comprenden los presupuestos éticos, así como los componentes jurídicos que comprometen la dignidad humana a efecto de que se tenga la posibilidad de desarrollar sus potencialidades en la sociedad, de tal forma que pueden valer como anteriores y superiores al Estado, puesto que éstos no se otorgan con arreglo a las leyes nacionales, sino que se reconocen y protegen como dados antes que él, y en los que solo cabe penetrar en una cuantía mensurable en principio y sólo dentro de un procedimiento regulado⁵⁷.

Cabe señalar que el artículo 1° de la Constitución federal establece una cláusula de remisión, al señalar que los derechos humanos reconocidos serán los consagrados tanto en la propia Constitución federal como en tratados internacionales, los cuales deben ser promovidos, respetados, protegidos y salvaguardados por el Estado, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**, por lo que este

⁵⁷ García Belaunde, Domingo. *Diccionario de Jurisprudencia Constitucional*. Perú: GRIJLEY, 2009, página 170.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

órgano jurisdiccional local debe analizar la presente controversia bajo dichos principios y potencializando los derechos humanos a favor del actor y, en su caso, ordenando la reparación de las violaciones a los mismos.

Los artículos 28 y 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2 y 3 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer; así como 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, disponen que los Estados se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos el ejercicio de los derechos fundamentales, lo que implica adoptar las medidas oportunas –sin dilaciones– para dictar las disposiciones legislativas que fuesen necesarias para hacer plenamente efectivos tales derechos, sin que haya la posibilidad de suspensión o exclusión salvo situaciones excepcionales que no entrañen discriminación.

En referencia a ello, la Corte Interamericana ha sostenido que todo Estado Parte debe adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención, y en consecuencia deben adoptar las medidas positivas, **evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental**, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.

Ahora bien, una de las vertientes de los derechos humanos son los que refieren a los político-electorales, entendidos como aquellos que se caracterizan por una incidencia inmediata y directa en el funcionamiento del Estado y de la organización administrativa⁵⁸.

Así, mientras el **derecho político** regula y armoniza todo tipo de relación entre gobernantes y gobernados dentro de la organización política; el **derecho electoral** se refiere a un aspecto de estas relaciones cuando específicamente se refieren a la elección, designación y remoción de los gobernantes, en el marco de la justicia y la seguridad jurídica⁵⁹.

⁵⁸ Ansolabehere, Karina. *Diccionario Básico de derechos humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización*. México: Flacso México, 2009, página 89.

⁵⁹ Ponce de León, Luis. *Derecho político electoral*. México, Porrúa, 2010, página 4.

Estos derechos político-electorales se encuentran consagrados en los artículos 1º, 35 y 41 de la Constitución federal, con relación a los numerales 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XX, XXVIII, XXXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 2 y 3 de la Carta Democrática Interamericana, y en la totalidad del Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia, de cuyas disposiciones se desprenden las premisas siguientes:

1. La democracia es la base del Estado de Derecho por lo que constituye un derecho de los pueblos americanos.
2. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público.
3. La voluntad ciudadana se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto.
4. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país.
5. Toda persona tiene derecho a participar en los asuntos públicos.
6. Toda persona tiene derecho a votar y ser electa.
7. Toda persona tiene derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país.

Es conveniente tener presente que el artículo 29, inciso d) de la Convención Americana precisa que ninguna de sus disposiciones *“puede ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”*.⁶⁰

Así, para el ejercicio efectivo de la **democracia representativa**, es necesario el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales; a participar directamente o por medio de representantes libremente escogidos, en el gobierno de su país, así como en los asuntos públicos; al acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho, entre otros.

⁶⁰ Orozco, J. Jesús. *Protección a los derechos humanos. Perspectivas nacionales e interamericanas*. México, Porrúa y otros, 2018, páginas 350 y 351.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.⁶¹

Bajo tales consideraciones, la Corte Interamericana estimó que el párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce a toda la ciudadanía el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, siendo que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, al mismo tiempo, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos.⁶²

La propia Corte Interamericana en la sentencia *Yatama vs Nicaragua* sostuvo que de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio.

Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.⁶³

A su vez, la participación política es parte del **núcleo esencial de los derechos político-electorales**, el cual contiene varios elementos, como lo son: el derecho a participar en el gobierno directamente o a través de sus representantes libremente elegidos;

⁶¹ Caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 166. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Jurlnt/STCIDHM01.pdf>.

⁶² *Idem*, Serie C No. 184, párrafos 143, 148 y 154. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Jurlnt/STCIDHM01.pdf>, así como en el Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, párrafo 108.1, disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf.

⁶³ Párrafo 201. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf.

el derecho a participar en las elecciones, lo cual comprende el derecho a elegir y a ser electo, así como el derecho de acceso a cargos públicos⁶⁴, en los términos que la propia normativa establece y sin restricción arbitraria y desproporcionada que en lugar de maximizar, vulnere un derecho fundamental como lo es el que se analiza.

Es decir, tal derecho no se limita a la participación en una campaña electoral y a la posterior proclamación de las personas electas de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino que incluye también la consecuencia de dichos actos jurídicos que consiste en el derecho a ocupar y desempeñar el cargo encomendado por la ciudadanía, el de mantenerse en él durante el periodo correspondiente, así como obtener la remuneración correspondiente.⁶⁵

Ahora bien, como es sabido, los derechos fundamentales se encuentran protegidos, entre otros, por el **principio de progresividad** que implica tanto gradualidad como progreso, es decir, se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. Lo que patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe de mejorar y avanzar y no puede tener un retroceso.⁶⁶

Sirve de sustento la tesis de la Segunda Sala de la Corte, de rubro "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO".

6.5.3. Libertad configurativa frente al control constitucional y convencional

El Congreso cuenta con libertad configurativa para regular ciertas materias, como lo es la electoral, de manera que la previsión y aplicación de requisitos en determinado Estado para ejercer los derechos políticos **no constituyen, per se, una restricción**

⁶⁴ Méndez, Juan E. Diccionario electoral, Toma I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), México Tercera Edición 2003, foja 412.

⁶⁵ De la Mata Pizaña, Felipe y Coello Garcés, Clicerio (Coord.) *Tratado de Derecho Electoral*, Tirant lo Blanch, México 2018, págs. 323-324.

⁶⁶ Carbonell, Miguel *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*. México, 2012 página 159.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

indebida a los derechos políticos. Estos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.

Así, derivado de la falta de disposición constitucional expresa que imponga reglas específicas, los Estados gozan en la materia electoral un amplio espacio de configuración legislativa y en esa medida están facultados para imprimir al sistema electoral local las particularidades de sus realidades concretas y necesidades.

Sin embargo, dentro de la libertad de que goza la Legislatura, no deben apartarse de las bases generales previstas en la Constitución, lo que implica que **la libertad configurativa se limita por lo mandatos constitucionales y de derechos humanos**, de forma que, la normativa que emitan debe estar adecuada a los preceptos constitucionales, y de tratados internacionales.

Sirven de sustento las jurisprudencias emitidas por la Corte, de rubros:

“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS”⁶⁷

“DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 52 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN.”⁶⁸

FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE

⁶⁷ Tesis: P./J. 11/2016 (10a.), con registro:2012593, Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 34, Septiembre de 2016; Tomo I; Pág. 52.

⁶⁸ Tesis: P./J. 8/2010, con registro: 165279, localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Febrero de 2010; Pág. 2316. P./J. 8/2010

LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE.⁶⁹

Es decir, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional sino está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforma la restricción en indebida o ilegítima y contraria a la Convención Americana.⁷⁰

Al efecto, la Corte ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención. Así, en cada caso particular, la autoridad debe avocarse a analizar si se cumplen los requisitos siguientes.⁷¹

1. Que sea acorde con el principio de legalidad;
2. Que se dirija a cumplir con una finalidad legítima;
3. Que sea necesaria en una sociedad democrática (satisface una necesidad social imperiosa o un interés público imperativo); y,
4. Que sea proporcional.

De manera que, para analizar si la restricción impuesta por el Legislador, cumple o no los parámetros antes señalados, las autoridades deben ejercer el control constitucional y en su caso convencional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º y 17 de la Constitución federal, así como los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; XVIII y XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humano, que señalan que todas las autoridades de la Nación están obligadas a otorgar una vía para hacer valer los derechos político-electorales.

En consonancia, la Corte Interamericana condenó al Estado Mexicano a prever un medio de impugnación a través del cual se

⁶⁹ Tesis: P. I/2013 (9a.), con registro: 159869, Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013; Tomo 1; Pág. 373.

⁷⁰ Corte IDH, caso Castañeda, *cit. supra*, párrafo 174.

⁷¹ Orozco, J. Jesús, *cit supra*, páginas 358 y 359.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

garantice de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.⁷²

Es necesario traer a colación la evolución del control convencional, a efecto de determinar el alcance que tiene este Tribunal para la resolución de la presente controversia.

En un principio, los Estados se regulaban por la nomocracia –el gobierno de la ley-, con base en el principio de racionalidad del legislador, por lo que la tarea del juez era la mera subsunción, pues no era dable que el juzgador analizara la norma, sino solamente aplicarla.

Posteriormente, con el arribo del Estado constitucional de derecho, se reforzó la doctrina de supremacía constitucional, implementando no solo reglas, sino también principios y valores, exigibles ante los poderes públicos y particulares.

Ello implicó entonces, que la labor del juzgador se complicara ante la multiplicidad de fuentes jurídicas que impactan en las controversias planteadas, esto es, la leyes secundarias, la norma fundamental, así como el articulado internacional *-corpus juris-* y el espíritu de ésta a través de la jurisprudencia de la Corte Internacional.

En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Internacional indicó en un primer momento que cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional, sus jueces como parte del apartado del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, lo que implica que el poder judicial deba ejercer “una especie” de control convencional entre las normas jurídicas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁷³

⁷² Caso Castañeda Gutman, sentencia de 6 de agosto de 2008 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafo 231, localizable en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf.

⁷³ Caso Almonacid Arellano vs. Chile, sentencia sobre excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 26 de septiembre de 2006, párrafos 124 y 125.

En un precedente posterior, la Corte Interamericana sostuvo que los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad ex officio.⁷⁴

De igual forma, en otro precedente la Corte Interamericana determinó que es obligación propia de todo poder, órgano o autoridad del Estado parte en la Convención Americana de Derechos Humanos, el controlar en el marco de sus competencias los derechos humanos, a efecto de prevenir potenciales violaciones a derechos humanos, *“las cuales deben solucionarse a nivel interno teniendo en cuenta las interpretaciones de la Corte Interamericana y sólo en caso contrario, pueden ser considerados por ésta, en cuyo supuesto ejercerá un control complementario de convencionalidad”*.⁷⁵

Tal jurisprudencia, implica que se le atribuya a **todos los juzgadores, en especial a los de primera instancia**, como es el caso de este Tribunal la **obligación primaria de salvaguardar, proteger y en su caso, restituir los derechos fundamentales**.

En consonancia con lo anterior, la Corte ha determinado que el control convencionalidad tiene el alcance de realizarse respecto de una disposición constitucional, atendiendo que la Constitución es derecho interno, por lo que debe adecuarse a los instrumentos internacionales, en aras de no incurrir en responsabilidad, bajo el razonamiento que los tratados son suscritos de buena fe, por lo que su cumplimiento es obligatorio.

No obstante lo anterior, ha sido criterio reiterado de la Corte, que con anterioridad a determinar la inaplicación de una norma el juzgador debe realizar una interpretación –mediante las diversas técnicas aplicables– a efecto de agotar todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa impugnada un significado que la haga compatible con la Constitución federal.⁷⁶

Así, de la **interpretación gramatical** del artículo Octavo

⁷⁴ Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, sentencia sobre excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 24 de noviembre de 2006

⁷⁵ Caso Gelman vs. Uruguay, resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia, 20 de marzo de 2013.

⁷⁶ Conforme al criterio sostenido por la Primera Sala de la Corte, en la jurisprudencia 1a./J. 4/2016 (10a), con número de registro: 2010954 de rubro: “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO”.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Transitorio se concluye que, a efecto de celebrar elecciones concurrentes, el constituyente local estableció, entre otras cosas, que la Gubernatura del Estado a elegirse en junio del año en curso, ocupe el cargo por un lapso de dos años.

Este Tribunal considera que no es viable realizar la interpretación sistemática y funcional de dicha disposición, atendiendo a los principios democráticos, de división de poderes y racionabilidad.

Ello, en virtud que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones.

Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma, de manera que cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada, caso contrario llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso.⁷⁷

Así, se advierte que en caso de realizar la interpretación de la norma combatida, conllevaría a que este Tribunal sustituya al Poder Legislativo, en contravención de la división de poderes, sin que ello implique la imposibilidad de realizar el estudio correspondiente a la constitucionalidad y convencionalidad de la disposición de marras.

Por tales consideraciones es necesario analizar si la previsión del legislador es apegado a los parámetros constitucionales y convencionales, como los son el perseguir una finalidad, que la medida sea idónea, que no constituya un límite innecesario y que no sea desproporcionada.

⁷⁷ Criterio sostenido en la jurisprudencia 1a./J. 84/2006, de registro:173957, de rubro: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES." Localización: [J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Noviembre de 2006; Pág. 29.

6.5.4. Análisis de proporcionalidad en sentido amplio

Este Tribunal estima que 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, 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.

Por consiguiente, a efecto de analizar la restricción alegada y si esta se encuentra justificada, como lo solicita el actor, se implementará el test de proporcionalidad, con base en los siguientes elementos: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.⁷⁸

Debiéndose precisar que el análisis se hará conforme se superen los diversos subtest que conforman la proporcionalidad en sentido amplio, por ende, en caso de que la restricción no se ajustase a tales evaluaciones, se entenderá por tanto que la norma no es proporcional, en consecuencia, que deberá inaplicarse al caso concreto.

6.5.4.1. Finalidad

Por lo que hace a este *subtest*, la Corte ha sostenido que, al aplicar el test de proporcionalidad, en primer término se debe identificar cuál es el fin que persigue el legislador con la implementación de la medida (restricción) a efecto de determinar si tales razonamientos son válidos.

Para lo cual se debe delimitar que en este apartado únicamente se enfocará a determinar si la finalidad buscada por el legislador es adecuada, por lo que no se analizarán sus consecuencias, es decir,

⁷⁸ Criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL." Consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Pág. 915



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

la ponderación entre el beneficio social de permitirse la medida y la vulneración causada con ella a los derechos fundamentales del actor, será objeto de estudio en un apartado posterior.

De tal forma que, esta etapa conlleva a evaluar si la limitación a los derechos fundamentales se encuentra justificada, atendiendo a los valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir, a efecto de determinar si tal finalidad reviste la característica de ser un “fin adecuado”.⁷⁹

Así, por razón del método a seguir para la aplicación del test de adecuación, se debe partir del fundamento y tipo de finalidad perseguida por el legislador.

Se advierte 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 de la exposición de motivos⁸⁰, la finalidad que busca el legislador federal al establecer tal disposición es, por una parte disminuir la saturación y consiguientemente abatir el posible abstencionismo de la ciudadanía.

Ahora bien, respecto de lo establecido en el artículo 116 de la Constitución federal en relación con la homologación de los calendarios electorales de las entidades federativas, los elementos a considerar son tres: el día, el mes y el año de la jornada electoral local en referencia con los comicios federales. Dados estos tres elementos, los calendarios electorales en las entidades federativas se pueden clasificar en tres grupos “concurrentes, coincidentes, no concurrentes”.

⁷⁹ El test de adecuación examina si una medida que restringe un derecho fundamental está dirigida a un fin que justifica tal restricción, por lo que dicho examen se enfoca en el fin de la medida más que en sus consecuencias, por consiguiente, el examen no conduce a ponderación alguna entre el beneficio que obtendría la sociedad si se permitiese que la medida proceda y la vulneración que se causaría al derecho como resultado de dicha medida, pues ese análisis se hará en otra fase del test de proporcionalidad. Barak, Aharon, *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*. Perú. Palestra. 2017

⁸⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado de Estudios Legislativos; Primera y Segunda; en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución federal en materia político electoral. Consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/>.

- Los que son **concurrentes** con la jornada electoral federal: ambas elecciones se celebran el mismo día, mes y año;
- Los que **coinciden** en el día y mes, aunque no en el año de la celebración de la jornada electoral federal.
- Los que **coinciden** en el año, aunque no en el día y mes de la celebración de la jornada electoral federal.
- Los **no concurrentes**, porque la jornada electoral de la entidad federativa es diferente en el día, mes y año con la celebración de jornada electoral federal.

De allí que existen tres grupos de entidades federativas, las cuales son las siguientes:

- **Aquellas cuya jornada electoral es concurrente con la federal** (ambos tipos de comicios se celebran el mismo día, mes y año)⁸¹.
- **Aquellas cuya jornada electoral coincide con el día y el mes aunque no con el año de los comicios federales**, es decir, son jornadas electorales que se celebran el primer domingo de julio de un año diferente a la celebración de las elecciones federales⁸².
- **Aquellas cuya jornada electoral coincide con el año aunque no con el día y el mes de los comicios federales**, es decir, son jornadas electorales que se celebran en el año de la elección federal aunque no el primer domingo de julio⁸³.

Ahora bien, de las constancias obrantes en autos 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 adicionar la Constitución local, a fin de fijar, entre otros, las fechas en el tema de las elecciones

⁸¹ Las entidades federativas que caen en este supuesto son las siguientes: Campeche; Colima; Ciudad de México, Guanajuato; Jalisco; Morelos; Nuevo León; Querétaro; San Luis Potosí y Sonora. Los cargos de elección para Gobernador Diputados locales y ayuntamientos para las entidades federativas y Jefe de Gobierno, Diputados para la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales para la Ciudad de México.

⁸² Las entidades federativas que caen en este supuesto son las siguientes: Chihuahua; Durango; Estado de México; Nayarit y Zacatecas para la elección de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos.

⁸³ Las entidades federativas que caen en este supuesto son las siguientes: Tabasco para la elección de Gobernador.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

concurrentes, como se advierte del Dictamen Uno⁸⁴.

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 PAN 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 dará inicio el primero de noviembre del dos mil diecinueve y concluirá el treinta y uno de octubre del dos mil veintiuno.

De ambas propuestas, el legislador adoptó la presentada por el PAN bajo el argumento 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 desde aspectos económicos, como es el ahorro al eliminarse actividades que se realizan de manera duplicada, así como lo que refiere que al coordinarse ambos institutos se eleva la eficacia de la organización y operación de los comicios.

También se argumenta que, al coincidir las fechas de elecciones, los partidos políticos pueden disponer de mayor tiempo para la negociación y diálogo entre ellos, ya que ocupan menos tiempo para sus contiendas electorales, afirmándose además que los ciudadanos pueden comparar las propuestas de los partidos y observar su desempeño en condiciones similares, abatiendo los altos niveles de abstencionismo.

En consecuencia, se sostuvo que se dedica menos tiempo a los procesos electorales (uno de cada tres años) 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.

⁸⁴ Consultable en http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/Dictamen/1_REFDESTADO_10JUL14.pdf

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, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso n) de la Constitución federal, De ahí que se considere que la restricción cumple con un fin adecuado.

6.5.4.2. Idoneidad

La siguiente fase en la aplicación del Test de proporcionalidad es calificar si la medida impugnada tiende a alcanzar, en algún grado, los fines perseguidos por el legislador. Es decir, en este apartado se evaluará que los medios escogidos sean aptos para alcanzar el fin adecuado, sin que maximice o minimice la restricción impuesta.

Así, el examen de idoneidad o de conexión racional presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho, el fin que persigue dicha restricción, y el medio usado, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.⁸⁵

De manera que como quedó patente en el análisis de la finalidad, con la implementación del artículo Octavo Transitorio el legislador pretendió la concurrencia de la totalidad de elecciones locales con las intermedias federales.

Por tanto, se reconoce que existe un motivo importante, que podría traer diversos beneficios en materia electoral para el Estado, por lo que los ajustes establecidos en el artículo octavo transitorio del Decreto 112, se contempla únicamente como una situación extraordinaria que hará factible el logro del objetivo buscado con la reforma Constitucional.

⁸⁵ Conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de rubro: “SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.” Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Pág. 911.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Por consiguiente, se estima que hay una conexión racional entre la limitante al derecho político de ser votado en su vertiente de acceso al cargo por el periodo establecido en el artículo 44 de la Constitución (intervención al derecho), 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 comicial de la presente anualidad (medio usado). De ahí que se considere que es una medida idónea para alcanzar los fines pretendidos.

6.5.4.3. Necesidad

Una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la norma, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental.⁸⁶

Así, el test de necesidad se basa en la premisa consistente en que el uso del medio de la ley se requiere sólo si el fin no puede ser alcanzado a través de otro medio legislativo hipotético, que satisfaga igualmente el test de la conexión racional e implicara un menor nivel de restricción al derecho en cuestión.

Es decir, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

De tal forma, para superar el test de necesidad de los medios definidos por la ley, surge del hecho de que no existe otra alternativa hipotética que sea menos dañina para el derecho en cuestión y al mismo tiempo, fomente el fin de la ley.

En ese sentido, se advierte que el legislador local tenía tres opciones para cumplir con el mandato constitucional. Esto es, establecer que el periodo inicie en dos mil diecinueve y concluya en dos mil veintiuno a efecto de que fuese concurrente con el proceso electoral

⁸⁶ Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.) de rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA." Consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época*, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 914.

federal intermedio; que concluyera en el dos mil veinticuatro, año en que se celebrará el proceso electoral federal general; o bien, dejar intocado el periodo 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.

En otras palabras, el órgano reformador tenía **tres medidas alternas** para cumplir con el fin legítimo buscado por el Congreso de la Unión, **la primera** referente a establecer la duración de la gestión de dos años que se considera que restringe en mayor medida el derecho de acceder al cargo (ejercerlo); **la segunda**, disponer que el encargo de la Gubernatura concluyera en el dos mil veinticuatro, por lo que el periodo sería de cinco años y ello sería concurrente con las elecciones federales (concurrentes), es un lapso mayor a la primera opción y muy cercana al establecido en el artículo 44 de la Constitución local; y **la tercera**, establecer que la duración del cargo concluyera en dos mil veinticinco, siendo un periodo de seis, tal como lo dispone el artículo constitucional antes referido.

Cabe señalar que únicamente las primeras dos opciones fueron contempladas por los legisladores locales, como se advirtió de las diversas iniciativas analizadas en el apartado de “finalidad”.

De forma que, para determinar el ajuste correspondiente se debió distinguir entre la Gubernatura y los cargos de Diputaciones y Municipales, pues si bien, con la referida reforma también se redujo el periodo de gestión de estos últimos, ello guarda consonancia a que de conformidad con los artículos 14, 16 y 78 de la Constitución local, tales cargos serán electos cada tres años. Máxime que dichos cargos tienen la posibilidad de ejercer la elección consecutiva, tal como lo señaló el Legislador en el debate relativo al Decreto controvertido⁸⁷.

⁸⁷ Como se desprende de la versión estenográfica de la sesión ordinaria de diez de julio de dos mil dieciséis, fojas 589 y 590, disponible en http://www.congresobc.gob.mx/w22/index_sesiones.html, el cual se hace valer como hecho notorio en razón de encontrarse publicado en la página institucional de conformidad con lo sostenido en la jurisprudencia J/24 de rubro: “HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Por el contrario, el artículo 44 de la Constitución local, establece que la gubernatura se renovará **cada seis años sin que sea posible** que quien haya detentado el ejecutivo estatal pueda aspirar a ser **reelecto**. Sin embargo, como ya se razonó, el Congreso contaba con tres opciones:

1. Toda vez que se homologan las elecciones de diputados y municipales, es dable respetar el periodo de seis años previsto en el artículo 44 de la Constitución Local, es decir, concluir el periodo en **dos mil veinticinco**.
2. Homologar la totalidad de los cargos en la entidad federativa, optando por un periodo de dos, a efecto de la concurrencia en **dos mil veintiuno**.
3. Homologar la totalidad de los cargos en la entidad federativa, optando por un periodo de cinco, a efecto de la concurrencia en **dos mil veinticuatro**.

Para mayor claridad, se inserta un cuadro calendario en el que se plasman los procesos electorales locales y federales.

2013 Proceso Electoral local para la elección de la Gubernatura actual.	2014	2015 Proceso Electoral Federal en que se renovaron las diputaciones.	2016 Proceso Electoral Local para renovar diputaciones y municipales.
2017	2018 Se celebró Proceso Electoral Federal en que se renovaron los Poderes Ejecutivo y Legislativo.	2019 Concluye la Gubernatura Actual. Se celebrará Proceso Electoral Local General.	2020
2021 Se propone la concurrencia de los Procesos Electorales federal (diputaciones) y locales.	2022	2023	2024 Proceso Electoral Federal en que se renovarán los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Proceso Electoral Local para renovar diputaciones y municipales.
2025 Se propone la celebración del proceso para elegir gobernador.			

Como se observa del cuadro trasunto, al disponer en el artículo 44

ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR.”

de la Constitución local que la Gubernatura será 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 periodo constitucional de seis años.

Máxime que, **los procesos electorales para elegir diputaciones y municipios serán 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 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.**

De manera que, es de resaltar que si bien la propia Constitución federal otorga libertad a los Estados de legislar en lo concerniente a sus regímenes interiores en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, así como los derechos fundamentales protegidos por el principio de progresividad, por lo que la regulación que hagan los Estados a, entre otros derechos, los político-electorales deben ser justificados y observar que la restricción sea la mínima necesaria para cumplir con el propósito buscado.

Lo cual es acorde, al criterio sostenido por la Primera Sala de la Corte, en cuanto a que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión, esto es, si existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental.

Así, el derecho a ejercer el cargo por un periodo determinado por el legislador obedece a que el artículo 44 de la Constitución local dispone que la Gubernatura se renovará cada seis años, por lo que la previsión señalada en el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112, no obstante que se trata de un sistema normativo de carácter transitorio, se estima que *de facto*, implica una restricción que incide en mayor grado en el derecho de acceso al cargo, que la opción relativa a que el encargo de la Gubernatura concluyera hasta el dos mil veinticinco.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

De ahí que se estime que, la medida adoptada por el Congreso del Estado, **no supera el subtest de necesidad, y en consecuencia el test de proporcionalidad en sentido amplio**, pues implica una restricción mayor al limitar la gestión de la Gubernatura a dos años, habiendo dos medidas alternas con las cuales se lograba, en mayor medida, el fin pretendido por la Carta Magna y las cuales implican un menor nivel de restricción al derecho en cuestión.

En otras palabras, la medida adoptada por el legislador para lograr la concurrencia, fue la más restrictiva de las otras dos opciones que tenía, esto es, que el periodo sea de cinco años, lo que conlleva un lapso mayor a la adoptada en el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112, o en su caso, respetar el periodo de seis años establecido en el artículo 44 de la Constitución local.

Por tal motivo es que, al no superar el subtest de necesidad no es necesario analizar el respectivo al de proporcionalidad en sentido estricto, puesto que, con que no se supere alguno de los subtest previos es suficiente para concluir la inconstitucionalidad de la norma combatida.

En ese orden de ideas, la restricción prevista por el legislador no cumple los parámetros constitucionales y convencionales de derechos humanos, en clara contravención a los principios pro persona que, implica que ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios, así como el de progresividad y no regresividad que conlleva ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

Consecuentemente, este Tribunal estima que la norma combatida, trasgrede el derecho fundamental de ser votado en su vertiente de acceso al cargo por el periodo fijado en la Constitución local, por lo que lo procedente es inaplicar el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 al caso concreto.

6.6. EFECTOS

En razón de todo lo expuesto, lo procedente es **inaplicar** el artículo

Octavo Transitorio del Decreto 112, y en consecuencia se **modifica** el **acuerdo** IEEBC-CG-PA37-2019 emitido por el Consejo General, en el que determinó otorgar el registro como candidato a la Gubernatura del Estado a Jaime Bonilla Valdez postulado por la Coalición, y en vía de consecuencia la **Convocatoria** a Elecciones Ordinarias aprobada el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.

Por consiguiente, se ordena al Consejo General, una vez que haya quedado firme esta determinación, la realización de los siguientes actos:

- a) La emisión de un nuevo acuerdo debidamente fundado y motivado en el que, modifique únicamente por lo que hace al señalamiento del plazo de gestión de la Gubernatura electa en el presente proceso electoral, en términos de lo expuesto en el punto 6.3 de esta ejecutoria.
- b) Por medio de su Presidente deberá emitir una adenda a la Convocatoria en la que inserte lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución local, a la Base Sexta, inciso a) de la misma, en el sentido siguiente:

Toda vez que, el Tribunal de Justicia Electoral inaplicó el artículo Octavo Transitorio, del Decreto 112, la gubernatura electa en el proceso electoral de 2018-2019, iniciará funciones el primero de noviembre de dos mil diecinueve (2019) y concluirá el treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco (2025).

Dicha adenda deberá ser **publicada una vez que la presente determinación haya quedado firme**, en los términos y con las formalidades relativas a la Convocatoria, para que sea del conocimiento de toda la ciudadanía y actores políticos, a fin de garantizar los principios de igualdad de oportunidades y de certeza en el proceso electoral.

Para los efectos de la publicación en el Periódico Oficial del Estado, **se vincula al Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California**, para el cabal cumplimiento a la presente ejecutoria.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

c) Hecho lo anterior, el Consejo General así como el **Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California** deberán informar de su cumplimiento a este Tribunal dentro de las **veinticuatro horas** a que ello suceda, para lo cual deberán remitir las constancias de las publicaciones en comento, y demás documentación que considere pertinente.

Ello, en virtud que los efectos de este tipo de resoluciones no se limitan a las partes que acudieron a juicio, sino que se hacen extensivos a las personas que tienen coincidencia con determinadas calidades jurídicas y fácticas, dado el riesgo de vulnerar sus derechos de igualdad, lo cual no implica una conculcación al principio de relatividad de las sentencias, toda vez que en el caso, los efectos son únicamente para la personas que contiendan al cargo de la Gubernatura, en este proceso electoral.

Con ello, se da coherencia al fallo en cuanto que sus efectos permiten la concretización de los principios de igualdad y certeza en el proceso y, por el otro, establecer que todos los contendientes participen en igualdad de condiciones, lo que se armoniza con el artículo 41 de la Constitución federal, sin que dicha situación signifique que sea un efecto general, toda vez que ello abarca solo a esos sujetos respecto de este proceso en particular⁸⁸.

Además de lo anterior, en virtud de haberse determinado la **inaplicación** del artículo Octavo Transitorio del Decreto 112, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, **informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, con copia certificada de la presente ejecutoria, de conformidad con los artículos 99 de la Constitución federal; 5 Apartado E de la Constitución local: así como 2, fracción I, inciso c) de la Ley del Tribunal.

Por lo anteriormente fundado y motivado se

RESUELVE

PRIMERO. Se **reencauza** el medio de impugnación identificado como MI-63/2019 a recursos de inconformidad, por lo que se

⁸⁸ Tales consideraciones fueron adoptadas por la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-1163/2017.

instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal realizar la anotación correspondiente en el libro de gobierno.

SEGUNDO. Se **declara la inaplicación** del artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución local en materia político-electoral y su régimen transitorio.

TERCERO. Infórmese a la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** con copia certificada de la presente ejecutoria, respecto de la inaplicación del referido precepto.

CUARTO. Se **modifica** el acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019 emitido por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, para los efectos precisados en el punto 6.6 de esta sentencia.

QUINTO. Se **ordena** al Consejo General emitir una *adenda* a la Convocatoria en la que inserte lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, a la Base Sexta, inciso a) de la misma, en los términos y con las formalidades de publicación relativas a la Convocatoria, para que sea del conocimiento de toda la ciudadanía y actores políticos, en los términos del punto 6.6 de esta ejecutoria.

SEXTO. Se **vincula** al Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, para el cabal cumplimiento a la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE a las partes **personalmente** en el domicilio señalado en autos, al Congreso del Estado de Baja California, al Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California y al Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California por **oficio**, a la ciudadanía por **estrados**, publíquese por **lista** y en el **sitio oficial** de internet de este órgano jurisdiccional, de conformidad con los artículos 302 fracciones I, II y III, 303 y 307; de la Ley Electoral del Estado de Baja California; 63, 65, fracción I, 66, 68 y 72 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **MAYORÍA** de votos de los Magistrados que lo integran con voto en contra de la Magistrada Elva Regina Jiménez Castillo, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO
MAGISTRADA PRESIDENTA

LEOBARDO LOAIZA CERVANTES
MAGISTRADO

JAIME VARGAS FLORES
MAGISTRADO

ALMA JESÚS MANRÍQUEZ CASTRO
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO, CON RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE RI-63/2019, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 328, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ELECTORAL; 14, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL; Y 4, INCISO G), DEL REGLAMENTO INTERIOR DE ESTE TRIBUNAL, EL CUAL SE EMITE EN LOS TÉRMINOS SIGUIENTES.

Respetuosamente me aparto del proyecto que se somete a la consideración en el expediente RI-63/2019, toda vez que disiento de las consideraciones contenidas en el mismo, así como de los efectos y del sentido de los resolutivos segundo al quinto, con base en las razones que enseguida se exponen.

En la resolución que se pone a la consideración, se determina en lo que interesa, concretamente en los resolutivos segundo, cuarto y quinto, lo siguiente:

SEGUNDO. Se declara la inaplicación del artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución local en materia político-electoral y su régimen transitorio.

CUARTO. Se modifica el acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019 emitido por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, para los efectos precisados en el punto 6.6 de esta sentencia.

QUINTO. Se ordena al Consejo General emitir una adenda a la Convocatoria en la que se inserte lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, a la Base Sexta, inciso a) de la misma, en los términos y con las formalidades de publicación relativas a la Convocatoria, para que sea del conocimiento de toda la ciudadanía y actores políticos, en los términos del punto 6.6 de esta ejecutoria.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Por su parte, dentro de los efectos se dispone en esencia, en su apartado 6.6., lo siguiente:

- *Inaplicar el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112, y en consecuencia modificar el acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019 emitido por el Consejo General, en el que determinó otorgar el registro como candidato a la Gubernatura del Estado al hoy recurrente, así como en vía de consecuencia modificar la convocatoria a elecciones ordinarias aprobada el 28 de diciembre de 2018.*

Para tal efecto, se ordena al Consejo General que una vez que haya quedado firme esta determinación, realice lo siguiente:

a) Un nuevo acuerdo debidamente fundado y motivado en el que modifique únicamente por lo que hace al señalamiento del plazo de gestión de la gubernatura electa en el presente proceso electoral.

b) Emitir una adenda a la Convocatoria en la que inserte lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución local, a la Base Sexta, inciso a) de la misma en el sentido siguiente:

Toda vez que el Tribunal de Justicia Electoral inaplicó el artículo Octavo Transitorio, del Decreto 112, la gubernatura electa en el proceso electoral de 2018-2019, iniciará funciones el primero de noviembre de dos mil diecinueve (2019) y concluirá el treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco (2025).

Todo lo anterior basándose medularmente en las consideraciones contenidas en el apartado 6.5 de la resolución objeto del presente asunto, mismas a las que se remite por economía procesal, en aras de evitar repeticiones innecesarias.

Al respecto, no puedo coincidir ni con las consideraciones contenidas en el apartado 6.5 en las que se basa la sentencia, ni con las consideraciones contenidas en los apartados 6.3 y 6.4, así como tampoco con los efectos dispuestos en el apartado 6.6, ni con los

resolutivos segundo al quinto de la sentencia. Ello, con base en las razones que enseguida expongo.

En principio y conforme a la materia objeto de impugnación, en mi opinión resulta extemporánea la demanda del recurrente, ya que las alegaciones que hace valer para controvertir el Punto de Acuerdo mediante el cual se aprobó su candidatura a la gubernatura del Estado, se encuentran fuera de plazo para impugnarse.

En segundo lugar, no comparto las consideraciones formuladas en el apartado 6.5 en torno a que el periodo del encargo de gobernador previsto en el artículo octavo transitorio del Decreto 112 es restrictivo del derecho fundamental del actor de ser votado y que colisiona con el artículo 44 de la Constitución local y que por ende se deba tener por fundado el agravio del actor e inaplicarse dicha disposición transitoria.

En tercer lugar, considero que en el caso concreto, de acogerse la pretensión del actor, se trastocaría el principio de certeza que debe regir en todo proceso electoral, así como el de reserva ley, ambos valores constitucionales que este tribunal está obligado a tutelar, y a privilegiar cuando así corresponda, como es el caso.

Finalmente, estimo que las consideraciones contenidas en los apartados 6.3 titulado Indebida actuación del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, y 6.4 llamado Vicios en el Procedimiento legislativo para la realización de reformas a la Constitución local, parten de premisas inexactas para tener por fundados aunque inoperantes los agravios hechos valer, pues en mi percepción, debieron haberse tenido como infundados, en mérito de lo que más adelante señalaré.

Para situarnos en contexto, es de mencionarse que el actor en esencia, tal y como incluso lo refiere la resolución, se duele y pretende impugnar en realidad la supuesta violación a su derecho de ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, derivado de que, en su opinión, la reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112, limitó el ejercicio del cargo de Gobernador a dos años, lo cual a su decir es contrario a lo establecido en el artículo 44 de la Constitución local, es decir, a desempeñar el cargo por un periodo de seis años.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Pretendiendo que este Tribunal analice ello y determine la inaplicación del artículo Octavo Transitorio del Decreto 112.

Esto es, como lo señala la sentencia, lo que realmente pretende el recurrente es impugnar el artículo octavo transitorio del Decreto 112, es decir, el establecimiento del periodo por dos años que durará en su cargo el Gobernador electo en el actual proceso electoral estatal.

Al respecto, considero que no le asiste la razón al actor respecto a los agravios que hace valer, y en consecuencia la sentencia no debía otorgarle el calificativo de fundado, o fundados pero inoperantes, en virtud de lo que más adelante se explica, pero con independencia de ello y previo a cualquier cuestión, estimo que este Tribunal no debió entrar al estudio de fondo de la demanda, por lo siguiente.

Extemporaneidad

1. En efecto, considero que este Tribunal no debía entrar al estudio de fondo de la demanda por actualizarse el supuesto previsto en el artículo 300, fracción IV, de la Ley Electoral local, dado que la demanda ya fue admitida, consistente en sobrevenir una de las causales de improcedencia previstas en el artículo 299 de dicho ordenamiento, en el caso concreto, la contenida su fracción III, relativa a que transcurrió el plazo para impugnar de cinco días que señala el artículo 295 de Ley Electoral local.

Ello, porque de su análisis cuidadoso, se advierte que sus reclamos van dirigidos en realidad a controvertir la duración del cargo de la gubernatura del Estado para el periodo de 2019 a 2021, que se deriva del artículo octavo transitorio del Decreto 112 por el que se reformó la Constitución del Estado el 17 de octubre de 2014, y se reiteró en la Base Sexta, párrafo primero, inciso a), de la Convocatoria a Elección Ordinaria para el Proceso Electoral 2018-2019, emanada del Dictamen Cinco, emitida por el Consejo General para elegir Gobernador del Estado por un periodo de dos años, publicada el 31 de diciembre de 2018 en el Periódico el Mexicano y el 4 de enero de 2019 en el Periódico Oficial del Estado, y no a cuestionar aspectos propios materia del Punto de Acuerdo aprobado por el Consejo General el pasado 30 de marzo, mediante el cual se aprobó la solicitud de registro del recurrente como candidato a la gubernatura del Estado.

Lo anterior, habida cuenta que el Punto de Acuerdo mediante el cual se aprobó la solicitud de registro del recurrente como candidato a la gubernatura del Estado, solamente tiene por objeto pronunciarse precisamente respecto a la procedencia o improcedencia de otorgar el registro como candidato al solicitante, en términos del cumplimiento de los requisitos que la normativa electoral aplicable exige, a efecto de expedir, en su caso, la constancia de candidatura conducente para poder participar con tal carácter en el proceso electoral.⁸⁹ Esto es, el Punto de Acuerdo recurrido trata sobre cuestiones ajenas a la materia objeto de impugnación por parte del actor.

En tanto que el Dictamen Cinco relativo a la Convocatoria a Elección Ordinaria para el Proceso Electoral 2018-2019, emitida por el Consejo General para elegir Gobernador del Estado por un periodo de dos años, publicada el 31 de diciembre de 2018 en el Periódico el Mexicano y el 4 de enero de 2019 en el Periódico Oficial del Estado, tuvo como propósito dar a conocer a la ciudadanía bajacaliforniana que se celebrarían elecciones para distintos cargos de elección popular y hacer saber las reglas a las que deberían sujetarse quienes se interesaran por participar en alguna de las elecciones a las que se convocó,⁹⁰ dentro de la que se encuentra la de la gubernatura del Estado, ello, tal y como lo sostuvo la Sala Superior en la resolución SUP-JRC-5/2019 y acumulados al revocar por unanimidad la sentencia del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California en el expediente RI-18/2019 y acumulados, por resultar extemporáneo el medio de impugnación.

Esto es, la convocatoria de referencia, versa sobre aspectos relacionados directamente con lo que el recurrente aduce.

Apreciándose en consecuencia, en mi opinión, conforme a la materia objeto de impugnación, que el recurrente al impugnar la expedición del Punto de Acuerdo emitido por el Consejo General el 30 de marzo mediante el cual se declaró procedente otorgarle el registro como candidato a la gubernatura del Estado, controvierte cuestiones directamente relacionadas con el Decreto 112, particularmente su artículo

⁸⁹ Lo cual se desprende tanto de las consideraciones que sustentan el Punto de Acuerdo, como de sus resolutivos primero y segundo, a página 16.

⁹⁰ Lo anterior se desprende de la lectura del Dictamen Cinco y la Convocatoria en mención, y se corrobora con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la página 33 de su sentencia identificada con clave SUP-JRC-5/2019 y acumulados.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

octavo transitorio y la Base Sexta, párrafo primero, inciso a) de la Convocatoria a elección ordinaria para el proceso electoral 2018-2019 emanada del Dictamen Cinco, emitida por el Consejo General para elegir Gobernador por un periodo de dos años, publicada el 31 de diciembre de 2018 en el Periódico el Mexicano y el 4 de enero de 2019 en el Periódico Oficial del Estado, que en todo caso eran objeto de controvertirse dentro del plazo de cinco días siguientes a aquél en que surtió efectos la publicación del Dictamen Cinco del que derivó esa Convocatoria y no hasta este momento al amparo del Punto de Acuerdo en mención, lo cual de permitirse implicaría en mi percepción, la generación de una nueva oportunidad para impugnar cuestiones cuyo plazo legal ya transcurrió en demasía.

De ahí que al impugnar el recurrente mediante el Punto de Acuerdo aprobado por el Consejo General el 30 de marzo relativo al otorgamiento de registro de su candidatura a la gubernatura del Estado, cuestiones relacionadas directamente con la duración del cargo de Gobernador de Baja California para el periodo de 2019 a 2021, que se derivan del artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 y de la Convocatoria para la celebración de elecciones ordinarias para el proceso electoral 2018-2019, lo que en todo caso corresponde a la materia objeto de impugnación que hoy nos ocupa y lo habría posibilitado válidamente para inconformarse oportunamente, sus reclamos se encuentren claramente fuera del plazo legal para hacerse valer y en consecuencia deban sobreseerse.

Ello, pues el momento válido para plantearse era dentro del plazo de cinco días siguientes a aquél en que surtió efectos la publicación de la Convocatoria referida, por lo que la fecha límite lo era a lo más, el diez de enero de 2019, en términos de lo dispuesto por la Sala Superior al resolver el SUP-JRC-5/2019 y acumulados.

En efecto, al resolver el SUP-JRC-5/2019 la Sala Superior estableció claramente que para que la impugnación a la que en aquél momento se le dio entrada, en la que se alegaban cuestiones idénticas a las ahora controvertidas, era necesario que la demanda respectiva se hubiera presentado dentro del plazo que la ley concedía para impugnar la convocatoria a la elección de Gobernador, pues como se ha visto, señaló la Sala Superior, **dicha convocatoria constituyó el acto de aplicación del Decreto 112.**

En ese tenor, puntualizó la Sala Superior que la convocatoria de referencia, fue publicada el 31 de diciembre de 2018 en el Periódico “El Mexicano”, y el 4 de enero de 2019 en el Periódico Oficial del Estado, por lo que si se tomara la primera publicación como referencia para realizar el cómputo para la interposición del medio de impugnación, se tendría que la publicación en el periódico local habría surtido sus efectos el 1 de enero de 2019, de modo que el plazo de cinco días para impugnarla habría transcurrido del 2 al 6 de enero siguiente.

En tanto que si se tomara en consideración, señaló la Sala Superior, la fecha en que se publicó la convocatoria reclamada en el Periódico Oficial del Estado, se llegaría a que surtió sus efectos al día siguiente (5 de enero) razón por la que el plazo para controvertirla habría corrido del seis al diez de enero del año en curso.

Siendo inconcuso, en cualquier caso, relató la Sala Superior, que la demanda resultó extemporánea al haberse presentado fuera de plazo, ya sea que se haya computado a partir de la publicación en el periódico estatal referido, o de la publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Todo lo expuesto, por la simple y sencilla razón que tal y como lo dijo la Sala Superior, la convocatoria constituyó el acto de aplicación del Decreto 112 (en torno al cual giran los puntos de disenso del recurrente), porque fue en el referido Decreto donde el Poder Legislativo determinó que quien fuese electo gobernador o gobernadora en el proceso electoral en curso durara en su cargo dos años, de modo que si la convocatoria reprodujo lo dispuesto en el Decreto, es claro que aquélla constituyó el acto de aplicación del mismo.

Lo anterior se corrobora, tal y como lo menciona la Sala Superior, porque la convocatoria se dirigió tanto a los partidos políticos como a la ciudadanía en general de Baja California. Por tanto, debe entenderse que, dentro de los destinatarios de la convocatoria se encontraban los militantes de los partidos políticos que tuvieran interés en obtener una candidatura para participar en el proceso electoral en curso por alguno de los cargos de elección popular ahí precisados.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En ese sentido, todos los destinatarios, como es el caso de las personas que pretendían registrar una candidatura, a través de los partidos políticos, estaban vinculadas a ajustarse a las reglas dispuestas en la propia convocatoria, por lo que si ésta fue vinculante desde el día siguiente a aquél en que se publicó en los medios previstos por la ley, es notorio que desde ese momento incidía en la esfera jurídica de los destinatarios.

De ahí que si los militantes interesados en participar en el referido proceso electoral no estaban conformes con alguna o más de las disposiciones contenidas en la convocatoria, estaban constreñidos a impugnarla dentro del plazo de cinco días que concede la Ley Electoral local, contados a partir del día siguiente de aquel en que surtió efectos la publicación de la convocatoria.

Sostener lo contrario implicaría aceptar que tanto la observancia de las convocatorias como el momento a partir del cual debe empezar a computarse el plazo para impugnarlas se encuentra a voluntad de los destinatarios, lo cual rompería con toda regla de equilibrio procesal y de igualdad entre las partes, en detrimento del orden jurídico y en contravención al principio de certeza.

Sin que sea obstáculo a todo lo anterior la supuesta inconstitucionalidad del artículo octavo transitorio del Decreto 112 que se aduce, así como el proceso legislativo o el derecho político electoral y principios que la resolución estima vulnerados, pues con independencia de ello, que en el caso concreto, considero no resulta fundado, es criterio reiterado de la Suprema Corte que el gobernado no está exento de respetar los requisitos de procedencia y cargas procesales válidas a observar previstas en las leyes, para interponer un medio de defensa, como lo es su presentación con oportunidad.

De ahí que el gobernado no esté exento de acatar los requisitos de procedencia, so pretexto por ejemplo, de la maximización del ejercicio de derechos humanos o la existencia de principios constitucionales como el pro persona y recurso efectivo, de conformidad con la Jurisprudencia de la Suprema Corte, de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS**

REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.

Por ende, la materia objeto de impugnación que plantea la debió haber hecho valer dentro de los plazos legales para ello y no con posterioridad, como se estima que en la especie sucede.

Sin que de igual forma, sea impedimento a lo sostenido por la suscrita, la diversas consideraciones contenidas en el apartado 4 Procedencia de la sentencia, en el sentido de que la presentación de la demanda es oportuna, de las cuales discrepo en el caso concreto, por la simple y sencilla razón que me parece pasan por alto lo recientemente resuelto por la Sala Superior, relativo a la oportunidad para impugnar una norma heteroaplicativa como quedó definido lo es el artículo octavo transitorio del Decreto 112, cuyo acto de aplicación, en la especie fue la convocatoria de referencia, precisando al efecto dicha Sala, lo siguiente:

"para determinar si la impugnación se presentó oportunamente deben aplicarse las reglas relativas a la impugnación de las leyes heteroaplicativas, que consisten básicamente, en que la demanda respectiva debe presentarse dentro del plazo que la ley concede para controvertir el acto de aplicación de la norma.

Es decir, cuando se combate una ley heteroaplicativa con motivo de un acto de aplicación (como sucede en el caso) la demanda será oportuna solamente si se presenta dentro del plazo en que debe controvertirse el acto de aplicación"

Tampoco pasa desapercibida la Jurisprudencia de Sala Superior 35/2013 citada en la resolución, sin embargo en la especie estimo que atendiendo al caso concreto, ésta no resulta aplicable como sustento para justificar la oportunidad de la demanda, toda vez que si nos remitimos a las ejecutorias que la conformaron, podremos apreciar que dicho criterio se refiere a la obligación de las Salas Regionales de analizar la inaplicación de normas electorales, por estimarlas inconstitucionales, cuando les sea planteado, con motivo del acto de aplicación, y es el caso que en la especie como ya quedo precisado por la Sala Superior, el acto de aplicación del Decreto 112 fue la convocatoria.



Sin que en mi percepción el Punto de Acuerdo impugnado pueda resultar un acto de aplicación del Decreto 112, o irroque perjuicio alguno, pero además sostener que cualquier acto pueda servir como base para impugnar cuestiones ajenas a su materia, implicaría permitir que se pueda controvertir por aspectos no propios al mismo, quedando a voluntad de las partes impugnar sin observar las cargas y presupuestos procesales a las que deben ceñirse conforme al orden jurídico, y que es obligación de los órganos jurisdiccionales respetar.

Ello porque una cosa es que el recurrente hubiera solicitado su registro como candidato a la gubernatura el 27 de marzo estando pendiente de resolución diversas impugnaciones en torno a la adenda a la convocatoria ordenada por el Tribunal al dictar sentencia en el expediente RI-18/2019 y acumulados, y otra cosa que por ese solo hecho el Punto de Acuerdo impugnado del 30 de marzo siguiente, haya constituido un acto de aplicación que irroque perjuicio al actor o sirva como base para la materia objeto de impugnación, pues dicho Punto de Acuerdo solo se emitió en concordancia con lo resuelto por la Sala Superior al revocar la sentencia en cita por resultar extemporánea la demanda que originó el asunto, y en consecuencia el Consejo General estaba obligado a expedirlo en los términos que lo hizo.

Periodicidad en el cargo de Gobernador

2. Ahora, en cuanto a las consideraciones formuladas en el apartado 6.5 en torno a que el periodo del encargo de gobernador previsto en el artículo octavo transitorio del Decreto 112 es restrictivo del derecho fundamental del actor de ser votado y que colisiona con el artículo 44 de la Constitución local y que por ende se deba tener por fundado el agravio del actor e inaplicarse dicha disposición transitoria, me permito manifestar respetuosamente mi disenso, con base en lo siguiente.

El núcleo esencial de la impugnación que hoy nos ocupa, ya fue objeto de controversia por otra parte recurrente, en el expediente RI-18/2019 resuelto por este Tribunal el 24 de febrero del año en curso.

En aquel asunto, se planteó el mismo tema que aquí nos ocupa, y se sostuvieron en la resolución aprobada por mis pares consideraciones sustancialmente idénticas a las contenidas en la presente sentencia,

debida proporción guardada, sobre este aspecto de la supuesta inconstitucionalidad del artículo octavo transitorio del Decreto 112 y la adenda ordenada a la base sexta, inciso a), de la referida convocatoria, insertando lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución local.

Esto es, mandando que la gubernatura electa en este proceso electoral dure del primero de noviembre de dos mil diecinueve al treinta y uno de octubre de 2025, es decir, seis años, un año más que lo dispuesto en la sentencia RI-18/2019.

Al respecto, reitero en lo aplicable las consideraciones hechas valer en mi voto particular formulado con relación a dicha sentencia, mismas a las que remito para los efectos a que haya lugar, teniéndose de igual forma aquí por reproducidas, en aras de evitar repeticiones innecesarias.

Solamente me concretaría a puntualizar que, como dieron cuenta en su voto concurrente conjunto la y el Magistrado de Sala Superior Janine Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón, y como lo sostuve en esencia en aquella ocasión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la acción de inconstitucionalidad 13/2015, por unanimidad de once votos, determinó que la adecuación normativa a las constituciones estatales que implica recortar, por única ocasión, el periodo del cargo a gobernador de seis a dos años es constitucionalmente válida, porque no vulneraba los principios democráticos y en ese asunto como en la impugnación referente al RI-18/2019, no se advertía de qué manera pudiera vulnerar la Norma Fundamental.

La Suprema Corte determinó que era claro que el artículo 116 de la Constitución General dejaba a la libre configuración legislativa establecer la duración de cada periodo, ya que constitucionalmente no se fija ningún lineamiento para el lapso mínimo que deberá durar una persona en el cargo de gobernador, sino que solo indica el tope máximo (6 años), de tal manera que las legislaturas de los estados tenían la libertad para extender o acortar tal periodo, siempre que no excedan el citado tope.

Asimismo, la Suprema Corte determinó que tampoco era posible que se examinara si la medida tomada por el legislador era la más conveniente, dado que es el legislador estatal al que, en uso de su autonomía, le



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

competente decidir lo relativo a la duración en el cargo de gobernador de acuerdo con su propia conveniencia jurídico-política.

A partir de esto, se sostuvo que en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, cada entidad federativa determinará cuál será la duración del cargo a gobernador, respetando el tope máximo de seis años.

Todo ello estimo rige en la especie, porque en dicha Acción de Inconstitucionalidad 13/2015 la parte actora en tal asunto atribuyó agravios semejantes a los aquí planteados al artículo cuarto transitorio de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que estableció la duración de dos años en el cargo de Gobernador electo en dos mil dieciséis, a fin de hacer concurrente la elección federal, que ese precepto era inconstitucional, sin embargo ese precepto fue declarado constitucional por unanimidad de once votos, cuyo contenido sustantivo es equivalente al del artículo octavo transitorio cuestionado.

En ese tenor, ese razonamiento contenido en las consideraciones de dicha Acción de Inconstitucionalidad resuelta por la Corte y que formó parte de lo aprobado por unanimidad, tiene carácter de jurisprudencia y resulta obligatorio para todos los órganos jurisdiccionales del país, incluyendo los electorales, de conformidad con los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución federal y las jurisprudencias del Pleno y Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro:

JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS, y JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, criterio último que en interpretación a los preceptos de referencia fija la obligatoriedad para todos los jueces del país de las razones contenidas en los considerandos de estos medios de control constitucional.

De ahí que al resultar el artículo cuarto transitorio de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que fue declarado constitucional, con un contenido sustantivo equivalente al del artículo octavo transitorio cuestionado, ello obligue a observar el criterio adoptado, sin que sea obstáculo el hecho de que se invoque que se está ante control concreto, pues al menos en el caso específico no se aprecia cómo ello pueda traducirse a justificar válidamente el no acatamiento del criterio, lo cual no queda potestad, sino que es nuestra obligación observarlo conforme a las jurisprudencias expuestas, las cuales tampoco podemos pasar por alto.

Tampoco resulta ajeno que la libertad de configuración legislativa no es absoluta, ni los derechos humanos, incluyendo el de votar y ser votado, y que siempre se debe atender en nuestro actuar al parámetro de regularidad constitucional y no vulnerarlo.

En el caso concreto, reitero, no advierto la transgresión al orden constitucional con el actual contenido del artículo octavo transitorio ni de la base sexta de la convocatoria que lo reproduce en lo atinente, las justificaciones para considerar ello, constan en el voto particular de la sentencia RI-18/2019, por lo que me remito a ellas para los efectos que haya lugar.

Análisis de proporcionalidad en sentido amplio

3. Respetuosamente tampoco coincido con la conclusión a la que llega la sentencia mediante el análisis de proporcionalidad realizado, resultando innecesario dada mi percepción de que el artículo octavo transitorio es constitucional.

Mediante dicho análisis se determina que el ajuste al periodo de gestión de la gubernatura en este proceso electoral no fue conforme a los principios de de progresividad y pro persona, puesto que debió contemplarse 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.

Determinación que no puedo acompañar, porque con el respeto que me merecen las interpretaciones que se puedan construir para sustentar dicha postura, sencillamente no existe un derecho a ser gobernador por



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

seis años, eso no deduce ni de la constitución federal ni se puede desprender de la del Estado, y como prueba de ello está precisamente la interpretación que al efecto ha realizado la Suprema Corte, tanto en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2015, como en la 3/2002 en las que se impugnaron normas sustancialmente similares al artículo octavo transitorio que se cuestiona, señalando medularmente la Corte que en ningún momento de la norma fundamental se deriva que la duración del encargo de gobernador deba ser de seis años como plazo fijo, sino solo que no se exceda de esa temporalidad, por lo que los Estados pueden extender o acortar el periodo, dentro de su libertad de configuración legislativa, mientras no excedan aquel tope máximo, y como una previsión a futuro.

Esta interpretación realizada por la Suprema Corte en Acción de Inconstitucionalidad también constituye jurisprudencia y resulta de observancia obligatoria.

Sin que sea obstáculo que en el caso concreto se pueda aducir como particularidad que el órgano reformador de la constitución local tenía varias posibilidades legislativas para cumplir con la finalidad constitucional perseguida, derivada de la reforma a la Constitución federal de febrero de 2014, y que se estime que una medida legislativa local era la menos restrictiva.

Ello, ni siquiera al amparo de principios como el pro persona y el de progresividad, puede resultar dable ordenarle al órgano reformador de la constitución local que entre las opciones que tenía para el empate de elecciones, debió optar por una determinada, porque esto se traduce en romper con el principio de división de poderes y el sistema de distribución de competencias que rige en nuestro orden jurídico, lo cual entiendo no es con esa intención, pero en mi percepción sucede por el grado de incidencia en el ámbito de atribuciones del órgano reformador de la constitución local.

El por qué estimo que se da ese grado de incidencia desproporcionado con la adenda ordenada y lo aquí resuelto, ya ha sido explicado ampliamente en el voto particular de la sentencia RI-18/2019, por resultar coincidente con lo aquí sostenido, simplemente me limito a mencionar que

como lo señalé en su momento, existe toda una línea jurisprudencial en la materia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que en determinados campos como el político, económico, de organización administrativa del Estado, y en general, donde no existe posibilidad de excluir algún derecho fundamental, un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si determinadas medidas en estos rubros son las mejores o resultan necesarias.

Así, sostiene la Corte, la fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado, entre ellos el juzgador constitucional, debe respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos locales, en el marco de sus atribuciones, por lo que estos tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, lo que significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y la intensidad de su control se ve limitada.

De ahí que la facultad de control de normas que tienen los órganos jurisdiccionales tampoco sea absoluta, por lo que tiene límites, siendo estos, los campos político, económico, de organización administrativa del estado y en general cualquiera de donde no se desprenda la transgresión de derecho humano o principio constitucional alguno, como en la especie de nueva cuenta no se advierte.

En el caso concreto, se aprecia que el contenido del artículo octavo transitorio, en lo que interesa, referente a que 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, no versa sobre temas exclusivos del derecho electoral, sino que pertenecen a la ciencia del derecho en lo general y del derecho constitucional en lo particular, observándose que trata sobre un aspecto concerniente al ámbito jurídico-político, cuya regulación se encuentra dentro del ámbito legislativo estatal.

De ahí que no pueda acompañar la realización del análisis de proporcionalidad del artículo octavo transitorio, pues en mi óptica, en el caso concreto excede las facultades del Tribunal, no porque no pueda



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

realizar control de normas, sino porque lo hace sobre un aspecto que no le es disponible en mérito de lo expuesto.

Violación al principio de certeza

4. Como lo sostuve en el voto particular de la sentencia RI-18/2019 y como lo reitero ahora, por resultar sustancialmente coincidente lo allá hecho valer con lo aquí resuelto, respetuosamente considero que la adenda ordenada a la convocatoria, así como la inaplicación declarada al párrafo primero del artículo octavo transitorio que fue previsto con anterioridad al inicio del proceso electoral en curso, norma que fue tomada en consideración por sus destinatarios, previo al inicio del mismo, a efecto de definir la estrategia política a seguir en el proceso comicial actual, se traducen en los hechos en una medida que modifica injustificadamente la reglas durante el curso del mismo.

Al respecto, es criterio de la Sala Superior que el principio de certeza implica que todos los participantes e interesados en un proceso electoral conozcan con antelación y claridad las reglas a que deberán ajustar su actuación y a las que se ajustarán las autoridades electorales.⁹¹

Ello implica que antes de que inicie el proceso comicial atinente, los participantes conozcan las reglas que les serán aplicables para planear y elaborar su estrategia política.

No obstante, en el caso concreto, a través de la adenda ordenada al Consejo General, a la base sexta, inciso a), de la convocatoria se modificó esta, así como se inaplicó lo dispuesto en el artículo octavo transitorio, lo cual repercute en la planeación de la estrategia política a seguir por los participantes, e incide en la certeza del proceso comicial, porque ya iniciado el mismo, se cambian las reglas que le sirvieron de base.

Incidencia que trasciende en función de la autoridad y el momento en que se desarrolle, por lo que tratándose de una autoridad administrativa, como lo es el Consejo General, aunque sea derivado de una resolución judicial, las modificaciones a las reglas del juego democrático deben efectuarse primordialmente antes del inicio del proceso electoral, salvo justificación

⁹¹ SUP-RAP-0103/2016.

exhaustiva y reforzada en contrario, atendiendo a la particularidad del caso concreto.

Ello, pues el nivel en que las autoridades, incluyendo las jurisdiccionales, pueden tener incidencia en las reglas existentes, disminuye en función de lo avanzado del proceso electoral,⁹² en aras de salvaguardar el principio de certeza que coexiste con otros valores, y es de suma importancia su salvaguarda como rector de los procesos comiciales.

Punto de Acuerdo impugnado

5. En cuanto a este tema, no comparto la determinación a la que llega el sentencia, porque en mi percepción el Punto de Acuerdo se encuentra debidamente fundado y motivado.

La sentencia por un lado refiere falta de fundamentación y motivación, y por otra alude a una indebida fundamentación y motivación, cuestiones que son distintas, pero con independencia de ello, de la lectura del Punto de Acuerdo, concluyo que sí se encuentra debidamente fundado y motivado.

La razón por la que llego a la conclusión que el Punto de Acuerdo se encuentra debidamente fundado y motivado es muy sencilla, y estriba en que debemos recordar que la base para entender por debidamente fundado y motivado un acto de autoridad, es que en el cuerpo de la determinación, consten los preceptos y razones en que se apoye la autoridad para emitir un determinado acto.

En el caso concreto es de recordarse que la naturaleza del Punto de Acuerdo, radica en pronunciarse precisamente respecto a la procedencia o improcedencia de otorgar el registro como candidato al solicitante, en términos del cumplimiento de los requisitos que la normativa electoral aplicable exige, a efecto de expedir, en su caso, la constancia de candidatura conducente para poder participar con tal carácter en el proceso electoral

Luego, si para la emisión de dicho acto en el documento de referencia se contienen los fundamentos aplicables que sustentan la expedición del

⁹² Consideración sostenida en la sentencia recaída al expediente SUP-REC1929/2018, en el tema de medidas afirmativas, pero que en lo aplicable resulta orientadora al caso concreto



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

mismo y los motivos con base en los cuales ha lugar a otorgar o no el registro, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, es claro que el acto va a estar debidamente fundado y motivado.

Pero además el Punto de Acuerdo obedece a una cadena de actos concatenados y de los anteriores también se advierte una fundamentación y motivación que trasciende ha dicho Punto de Acuerdo.

Ahora si la justificación para determinar que el Punto de Acuerdo no estaba debidamente fundado y motivado, consiste en que al momento de solicitar el registro el recurrente de su candidatura a la gubernatura aún no resolvía la Sala Superior sobre las diversas impugnaciones en torno a la sentencia del Tribunal RI-18/2019 que modificó la base sexta de la Convocatoria en cuanto al periodo de la gubernatura derivada de este proceso electoral, y que con posterioridad el 30 de marzo ya se habían resuelto las impugnaciones, revocándose la sentencia de este Tribunal local, quedando el periodo por dos años, con el mayor de los respetos, considero que se parte de una premisa totalmente inexacta.

Ello, por la simple y sencilla razón que el Punto de Acuerdo tiene un propósito muy claro, pronunciarse sobre si es dable otorgar o no el registro en términos del cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley.

Por su parte, la periodicidad del cargo fue materia de un asunto pendiente de resolución y corresponde definirse en otro acto, que en la especie fue la Convocatoria para la Celebración de Elecciones Ordinarias, en esta ocasión de conformidad con el artículo octavo transitorio del Decreto 112.

Por lo que no concuerdo con la afirmación de que en el caso concreto el Consejo General tenía la carga de razonar lo acontecido con relación a la periodicidad del cargo de la gubernatura, porque lo fundado y motivado de ello deriva del cumplimiento de la Sentencia de Sala Superior SUP-JRC-5/2019 y acumulados que revocó la sentencia RI-18/2019 del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California.

Fue en dicha resolución de Sala Superior donde se fijaron los efectos y se ordenó lo correspondiente, que fue revocar todos los actos que se hayan llevado a cabo en cumplimiento de la sentencia RI-18/2019 de este Tribunal de Justicia Electoral del Estado, lo cual inclusive se reiteró en el incidente de aclaración de sentencia relativo, por lo que no se requería

que en los actos que constituyen su consecuencia legal, o que tienen alguna relación por formar parte del proceso comicial en curso, se tenga que repetir o reiterar todo lo acontecido con la sentencia electoral local revocada.

De ahí que tampoco advierta incertidumbre y falta de certeza sobre el tema de la temporalidad del cargo de la gubernatura, ni que exista falta de congruencia interna o externa en el Punto de Acuerdo controvertido.

Proceso legislativo del Decreto 112

6. Finalmente, me separo de las consideraciones con base en las cuales en la sentencia que nos ocupa se determina que es fundado la vulneración al proceso legislativo del Decreto 112 que refiere el actor.

En la sentencia RI-18/2019 este fue uno de los puntos respecto a los cuales no disentí, porque soy de la idea que conforme al caudal probatorio obrante en el expediente y sobre todo a la materia objeto de impugnación, no se logra acreditar que se haya violado el proceso legislativo en mención.

El tema del proceso legislativo del Decreto 112, ha sido un tema ampliamente discutido, y fue abordado por el ponente en la sentencia RI-18/2019, estableciendo en el apartado 7.6 de dicha resolución que no se violó dicho proceso en la expedición del decreto en mención.

Tengo claro que puede haber nuevas reflexiones, las cuales deben estar debidamente justificadas, en aras de una coherencia judicial. En el caso concreto, respetuosamente no observo razonamientos que orienten el por qué con anterioridad se sostuvo que no se violó dicho procedimiento, y ahora se construya toda una serie de consideraciones para señalar que si se transgredió, aunque se le dé el calificativo de inoperantes a las alegaciones al respecto.

Podemos hablar mucho acerca de ello, pero lo cierto es que en la sentencia no se explica por qué ese cambio de criterio, cuestión que estimo debió realizarse en aras de mayor claridad, para poder contrastar si efectivamente de una nueva reflexión se desprende que existió alguna irregularidad o no.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Con independencia de lo anterior, en el caso concreto, reitero, no advierto irregularidades en el proceso legislativo en mención, por el contrario comparto las consideraciones de la sentencia RI-18/2019 por lo que hace a las contenidas en los apartados 7.6 No se violó el Proceso legislativo en la expedición del Decreto 112, y 7.7 Son válidos los diversos ordenamientos y sus correspondientes reformas; resolución que si bien se sobreseyó por la Sala Superior, ello fue por el tema de extemporaneidad de la demanda, sin pronunciarse en el fondo sobre dichas consideraciones.

Consideraciones mediante las cuales se determinó en la sentencia RI-18/2019 y acumulados que no se violó el proceso legislativo del Decreto 112 y que los ordenamientos derivados del mismo resultan válidos, mismas que se resaltan porque respondieron a alegaciones idénticas o sustancialmente similares a las aquí hechas valer por el recurrente.

Por todo lo expuesto, con el mayor de los respetos, manifiesto que me aparto de las diversas consideraciones señaladas a lo largo del presente documento, así como de los efectos y de los resolutivos segundo al quinto, expresando mi disenso del sentido de la sentencia, en mérito de todo planteado, formulando en consecuencia el presente voto particular.

ATENTAMENTE

**ELVA REGINA JIMENEZ CASTILLO
MAGISTRADA PRESIDENTA**

**ALMA JESÚS MANRÍQUEZ CASTRO
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**