CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTES: SUP-JRC-22/2019 Y ACUMULADOS

PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

TERCERO INTERSADO: JAIME BONILLA VALDEZ

En Ciudad de México, a **veintinueve de mayo de dos mil diecinueve**, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33 fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en **la SENTENCIA** dictada **el veintinueve del actual**, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente al rubro indicado, siendo las **veintiún horas con cuarenta y cinco minutos** del día de la fecha, el suscrito la NOTIFICA **A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los ESTRADOS de esta Sala, anexando copia de la misma, constante en sesenta y cinco páginas con texto. DOY FE.----------

EL ACTUARIO

LIC. RUBÉN GALVÁN VILLAVERDE

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARIOS

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTES: SUP-JRC-22/2019 Y ACUMULADOS

PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y OTROS

TERCERO INTERESADO: JAIME BONILLA VALDEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: PEDRO BAUTISTA MARTÍNEZ, LUCILA EUGENIA DOMÍNGUEZ NARVÁEZ, ISAÍAS MARTÍNEZ FLORES Y PEDRO ANTONIO PADILLA MARTÍNEZ

Ciudad de México; veintinueve de mayo de dos mil diecinueve.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la que se revoca la resolución controvertida.

A N T E C E D E N T E S

1. Reformas en materia político-electoral. El diecisiete de octubre de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el Decreto 112 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución local en materia político-electoral y su régimen transitorio, dentro de las cuales en el transitorio octavo estableció que el gobernador electo iniciaría funciones el uno de noviembre de dos mil diecinueve y concluiría el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

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, Diputaciones al Congreso y Munícipes a los Ayuntamientos, del Estado de Baja California.

3. Aprobación y publicación de la Convocatoria. El veintiocho de diciembre siguiente el Consejo General del instituto local aprobó el Dictamen Cinco relativo a la Convocatoria, misma que fue publicada en el periódico en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el cuatro de enero de este año.

4. Medios de impugnación locales. En contra de la convocatoria, entre el veintidós de enero y seis de febrero de dos mil diecinueve, diversos ciudadanos interpusieron recursos de inconformidad, los cuales fueron resueltos por el Tribunal local 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.

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, los cuales fueron resueltos por la Sala Superior el veintisiete de marzo, en el expediente SUP-JRC-5/2019 y acumulados, en el que determinó, entre otras cosas, revocar la sentencia del Tribunal local y en plenitud de jurisdicción sobreseer la demanda de Blanca Estela Fabela Dávalos.

6. Solicitud de registro. El veintisiete de marzo, el Presidente de la Comisión Estatal de la Coalición Juntos Haremos Historia presentó la solicitud de registro de Jaime Bonilla Valdez como candidato a la Gubernatura del Estado de Baja California.

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

8. Recurso de inconformidad. El tres de abril del año en curso, el mencionado candidato interpuso recurso de inconformidad a efecto de controvertir el plazo de dos años que duraría la gubernatura a la que fue postulado.

9. Sentencia impugnada. El siete de mayo del año en curso, el Tribunal local emitió sentencia en la que, entre otras cosas, inaplicó el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución local en materia político-electoral, modificó el acuerdo impugnado emitido por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California y ordenó una adenda a la convocatoria de la gubernatura en la que se estableciera que su periodo de gestión se incrementaría a seis años.

10. Juicios de revisión constitucional. En contra de la determinación anterior, el diez y once de mayo del año en curso, Juan Carlos Talamantes Valenzuela en representación del Partido Acción Nacional, Salvador Guzmán Murillo en representación del Partido Baja California y Joel Abraham Blas Ramos en representación del Partido Revolucionario Institucional, respectivamente, presentaron

demandas de juicios de revisión constitucional electoral.

11. Incidente de incumplimiento de sentencia del SUP-JRC-5/2019. En la misma fecha, Rosendo López Guzmán, representante del Partido de la Revolución Democrática presentó incidente de cumplimiento de sentencia.

12. Reencauzamiento. Mediante resolución de veintiuno de mayo del presente año, este órgano jurisdiccional al advertir que los motivos de inconformidad planteados controvierten la resolución emitida por el tribunal local en el recurso de inconformidad RI-63/2019 determinó que resultaba infundado el incidente de incumplimiento de sentencia y reencauzó el escrito a juicio de revisión constitucional electoral.

13. Remisión de los expedientes. Mediante diversos oficios de once y doce de mayo del año en curso, la Magistrada Presidenta del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California remitió a la Sala Superior los juicios de revisión constitucional electoral y los informes circunstanciados correspondientes.

14. Turno. Derivado de lo anterior, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar y turnar a su ponencia los expediente **SUP-JRC-22/2019, SUP-JRC-23/2019, SUP-JRC-24/2019 y SUP-JRC-25/2019**, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

15. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar y admitir a trámite los medios de impugnación y, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción ordenando la elaboración

del correspondiente proyecto de sentencia.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. Competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior tiene competencia, para conocer y resolver los presentes juicios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, incisos b) y c), 189, fracción I, incisos d) y e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo primero; 80, inciso f), y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de juicios de revisión constitucional electoral contra la sentencia dictada por un Tribunal electoral de una entidad federativa relacionada con la elección de diversos cargos, entre ellos, el de Gobernador en el Estado de Baja California.

II. Acumulación

De la revisión integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los medios de impugnación que se resuelven, se advierte que hay conexidad en la causa, al existir identidad en el acto reclamado y en la autoridad señalada como responsable.

En ese tenor, a fin de resolver los juicios de revisión constitucional en forma conjunta, congruente, expedita y completa, conforme a lo

previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo conducente es decretar la acumulación de los expedientes **SUP-JRC-23/2019**, **SUP-JRC-24/2019 y SUP-JRC-25/2019**, al diverso juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave **SUP-JRC-22/2019**, derivado de que éste se recibió primero en la Sala Superior. En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

III. Tercero interesado

Debe tenerse como tercero interesado a Jaime Bonilla Valdez ya que tuvo el carácter de actor de la instancia primigenia y satisface los requisitos previstos en los artículos 12, apartado 1, inciso c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en atención a lo siguiente:

1. **Forma**. En su escrito se hace constar el nombre de quien comparece como tercero interesado; la razón del interés jurídico en que se funda su pretensión concreta y contraria a la de los promoventes de los juicios de revisión constitucional y contiene
2. su firma autógrafa.

2. Oportunidad. El escrito de comparecencia se presentó dentro del plazo de setenta y dos horas, previsto por el artículo 17, apartado 1, inciso b) del invocado ordenamiento legal, como se advierte del siguiente cuadro:

PLAZO DE PUBLICITACIÓN		PRESENTACIÓN
INICIO	CONCLUSIÓN	
22:30 10 de mayo	**22:30** 13 de mayo	**18:44** 13 de mayo

3. Legitimación. Jaime Bonilla Valdez cuenta con legitimación para comparecer como tercero interesado, dado que persigue un interés opuesto a los promoventes.

4. Interés incompatible con el actor. En términos de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo 4, inciso e), del referido ordenamiento legal, el tercero interesado cuenta con interés para comparecer ante esta instancia porque pretende que se desestimen los argumentos vertidos por los promoventes a fin de que se confirme la sentencia del tribunal local.

IV. Causales de improcedencia que hace valer el tercero interesado

Previo al estudio de fondo del asunto, por tratarse de una cuestión de orden público, se procede a estudiar las causales de improcedencia invocadas en el escrito del tercero interesado.

En esencia aduce que se actualizan dos causales de improcedencia.

La primera, que a los partidos que promovieron los juicios de revisión constitucional no les perjudica la resolución impugnada, al no afectarles su interés jurídico.

Tal causal de improcedencia es **infundada**, porque los partidos políticos que promovieron los juicios de revisión constitucional

electoral se encuentran contendiendo en el proceso electoral para renovar al Titular del Poder Ejecutivo de Baja California, razón por la cual están en aptitud de plantear ante este órgano jurisdiccional, las probables irregularidades que, a su juicio, contenga la resolución impugnada.

Esto es así, porque la referida resolución abordó una cuestión relacionada con el mencionado proceso electoral, esto es, el plazo que durará en el encargo quien resulte electo Gobernador.

La segunda causal de improcedencia que hace valer consiste en que la violación reclamada no resulta determinante para el proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.

Esa causal de improcedencia también es **infundada**, porque, contrariamente a lo que aduce el tercero interesado, la resolución del Tribunal Electoral responsable es determinante para el proceso electoral, por la circunstancia de que se realizó una modificación al periodo de gestión de la gubernatura materia del proceso electoral, con lo cual se satisface el requisito de procedencia en estudio.

V. Requisitos de procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8°, 9°, párrafo 1; 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. Los medios de impugnación se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, constan el nombre de los partidos políticos actores, su domicilio en esta ciudad y correo electrónico para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello;

asimismo, se identifica el acto combatido y la responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los conceptos de agravio; y, se hacen constar las firmas autógrafas de los promoventes y de quienes instan en nombre y representación de los institutos políticos actores.

2. Oportunidad. En cuanto a los medios de impugnación presentados por los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional se estima colmado este requisito, toda vez que, de las constancias de autos, se advierte que la resolución impugnada, fue notificada a los actores el ocho de mayo pasado[1], por lo que el plazo de cuatro días para promoverlo, previsto en el artículo 8, de la Ley de Medios, transcurrió del nueve al doce de mayo del año en curso y la demanda del primero se presentó el diez de mayo y del segundo el once siguiente; de ahí que se considere que fueron promovidos oportunamente.

Respecto las demandas promovidas por los partidos de Baja California y de la Revolución Democrática, al no haber sido parte en el recurso de inconformidad de la instancia local, el cómputo del plazo para promover el medio de impugnación se rige por la notificación realizada por estrados de la sentencia impugnada, el cual empieza a contar a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación referida; ello en términos de la jurisprudencia **22/2015**[2], de rubro *"PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. SE RIGE POR LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS"*.

---

[1] Como se aprecia de las constancias de notificación visibles a fojas 1056 y 1058 del cuaderno accesorio dos del expediente RI-63/2019.

2 Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 38 y 39.

Por tanto, si la sentencia reclamada se publicó en estrados el ocho de mayo del año en curso[3], surtió efectos al día siguiente (nueve de mayo); por lo que, el plazo para impugnar transcurrió del diez al trece de mayo de este año. Por ende, si la demanda se presentó el once de mayo pasado, por tanto, fue presentada en el plazo de cuatro días previsto para tal efecto.

3. Legitimación y personería. Los juicios de revisión constitucional electoral se promovieron por parte legítima, ya que, conforme con lo previsto en el artículo 88, párrafo primero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo a los partidos políticos, como en la especie acontece, toda vez que, quienes los instan son los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y de Baja California.

Por lo que hace a la personería, también se colma tal exigencia, puesto que, en los citados juicios de revisión constitucional electoral, fueron promovidos por los representantes de los partidos políticos inconformes ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California; cuya personería les fue reconocida en términos de las constancias expedidas por el Secretario Ejecutivo del referido instituto, que los acredita con tal carácter, las cuales obran en autos de los referidos expedientes.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia de la Sala Superior **1/99** de rubro: PERSONERÍA. LA TIENEN LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES MATERIALMENTE RESPONSABLES, AUNQUE

[3] Foja 1052, del cuaderno accesorio dos del expediente RI-63/2019.

ÉSTOS NO SEAN FORMALMENTE AUTORIDADES RESPONSABLES NI SUS ACTOS SEAN IMPUGNADOS DIRECTAMENTE EN EL JUCIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.

4. Definitividad. Se colma el requisito de mérito, porque, conforme con la normativa electoral del Estado de Baja California, no existe un medio de impugnación mediante el cual se pueda combatir la resolución que se reclama ante esta instancia.

5. Violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se cumple este requisito, toda vez que, los partidos políticos promoventes aducen, esencialmente, la conculcación a los artículos 17, 41, 99, 116 y 133 de la Constitución Federal; aspecto que colma el requisito de procedibilidad correspondiente, ello con independencia de que se actualicen o no tales violaciones, dado que la exigencia es de índole formal, por tal motivo, la determinación correspondiente representa el fondo del asunto, de conformidad con la jurisprudencia de rubro "*JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA*"[4].

6. Reparabilidad jurídica y materialmente posible. En relación con el requisito previsto en los incisos d) y e) del artículo 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se considera que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, porque lo que pretenden los partidos demandantes es que se **revoque** la sentencia dictada por el Tribunal

[4] Jurisprudencia 02/97, emitida por esta Sala Superior y consultable de las páginas 408 a 409 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2013.

responsable; de ahí que, resulta factible analizar la sentencia impugnada a la luz de los agravios esgrimidos.

Lo anterior, en virtud de que la sentencia impugnada versa sobre una cuestión relacionada con el proceso electoral en el Estado de Baja California, específicamente, con el tiempo que ejercerá el cargo quien resulte electo Titular del Poder Ejecutivo Estatal en esa entidad federativa.

Aunado a ello el referido proceso electoral actualmente se está desarrollando, de conformidad con la "*Convocatoria pública para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado de Baja California, durante el proceso electoral local 2018-2019*" y la jornada electoral se celebrará el dos de junio de dos mil diecinueve.

En este contexto, es dable que la Sala Superior analice la cuestión de fondo planteada, en virtud de que es factible concretar la reparación material y jurídica que solicitan los actores, ya que ésta se relaciona con el plazo que durará la gubernatura de Baja California.

De esta manera, al encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia de los medios de impugnación de que se trata, se procede a realizar el correspondiente estudio de fondo de la cuestión planteada.

VI. Sentencia impugnada. En la primera instancia, que ahora se revisa, el candidato a Gobernador en Baja California, Jaime Bonilla Valdez, solicitó ante el Tribunal responsable, la inaplicación del artículo octavo transitorio del decreto 112 de reforma constitucional, en el que se establece que el Gobernador electo en el dos mil diecinueve, durará en el cargo dos años.

En la impugnación primigenia se argumentó, entre otras cuestiones, que la citada norma transitoria constitucional fue aplicada en el acuerdo que otorgó el registro del mencionado candidato y que la misma restringe el ejercicio del derecho fundamental a ser votado.

El Tribunal responsable, calificó como fundados los planteamientos del accionante e inaplicó la citada disposición transitoria del decreto de reforma a la Constitución local.

Dicha determinación se sustentó esencialmente en las siguientes consideraciones:

- El acto impugnado sí era materia electoral ya que si bien el Decreto 112 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; en consecuencia, los actos atribuidos al Congreso sí son de naturaleza electoral.
- No se actualizaba la cosa juzgada respecto de lo decidido por esta Sala Superior en el expediente SUP-JRC-5/2019 respecto de la posibilidad de impugnación por parte del candidato actor.
- La demanda se presentó oportunamente y no se trata de actos consentidos porque 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, ya que no existe disposición alguna que establezca que solamente procederá con motivo del primer acto de aplicación, de conformidad con la jurisprudencia 35/2013, de rubro: "INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES

ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN".

- No existía imposibilidad jurídica para modificar disposiciones constitucionales fundamentales porque con su decisión no se alteraba el desarrollo del proceso electoral ni 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, dado que 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 constitucional.
- El acuerdo por el que se otorgó el registro de la candidatura adolecía de falta de fundamentación y motivación, empero, devenía inoperante porque no era de la entidad suficiente para dejar sin efectos el acuerdo controvertido, dado que la modificación al periodo de gestión del candidato electo al cargo de Gobernador era el previsto en la convocatoria publicada el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, en atención al artículo octavo transitorio del decreto de reforma constitucional.
- Existieron vicios en el procedimiento legislativo por el que se expidió el decreto de reforma constitucional, pues no se podía tener por cierto que los ayuntamientos de Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate, respectivamente, tuvieran conocimiento del decreto de reforma constitucional para su aprobación, esencialmente por una indebida notificación, sin embargo, estimó que los planteamientos resultaban **inoperantes**, puesto que, si bien el actor solicitó decretar la invalidez del Decreto 112, tal declaración excedía la esfera de competencia del órgano jurisdiccional local por lo que no podría aceptarse la pretensión abstracta del actor, sino que la pretensión del actor solamente radicaba en que la autoridad jurisdiccional ordenara la restitución del periodo del cargo a gobernador establecido en el artículo 44 de la Constitución Local; es decir, dejaran sin efectos el artículo Octavo Transitorio.
- El tribunal responsable calificó como **fundado** el motivo de disenso y **suficiente** para **inaplicar** el artículo Octavo Transitorio

del Decreto 112, al considerar que el periodo del cargo de Gobernador electo contenido en dicho artículo es restrictivo del derecho fundamental de ser votado, en su modalidad de ocupar y desempeñar el cargo, además, colisiona con lo previsto en el propio texto de la Constitución local –artículo 44–.

- El tribunal local precisó que la Corte no ha emitido determinación alguna respecto a las disposiciones contenidas en el Decreto 112, menos aún el artículo Octavo Transitorio, tampoco ha efectuado ese estudio la Sala Superior; no obstante, preciso que la Corte ha conocido de aquellos asuntos en que se ha tratado la interpretación y aplicación del artículo 116 constitucional.
- Que en las acciones de inconstitucionalidad AI-8/2002 y AI-3/2002 la Corte interpretó los artículos 116, fracción I, 40 y 41 de la Constitución federal, por la cual concluyó que si una entidad federativa establece en ley que, por única ocasión, el titular del Poder Ejecutivo del Estado durará en su encargo cinco años, esto no vulnera el citado numeral 116, por un lado, porque 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, la duración de la Gubernatura, pudiendo variar cuantas veces lo considere conveniente, puesto que no existe prohibición para ello.
- Que en la acción de inconstitucionalidad AI-13/2015, 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.
- En la perspectiva del tribunal responsable, el análisis realizado por la Corte fue de manera abstracta, lo cual no le impedía analizar los motivos de disenso hechos valer por la recurrente a partir de una perspectiva concreta respecto de la restricción al derecho fundamental de ser votado, en su vertiente al acceso al cargo por un periodo determinado.
- Tomando en cuenta 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.

- El tribunal responsable, para sustentar el control de constitucionalidad, partió de la base que 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 los mandatos constitucionales y de derechos humanos, de forma que, la normativa que emitan debe estar adecuada a los preceptos constitucionales, y de tratados internacionales.
- El tribunal local estimó que era necesario aplicar el test de proporcionalidad, al considerar 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.
- Consideró que el legislador local tenía tres opciones para cumplir con el mandato constitucional: *i)* 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 federal intermedio; *ii)* que concluyera en el dos mil veinticuatro, año en que se celebrará el proceso electoral federal general; y, *iii)* 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.
- Consideró que si el artículo 44 de la Constitución local dispone que la Gubernatura será electa cada seis años, entonces, 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, tomando en cuenta que los procesos electorales para elegir diputaciones y munícipes serán concurrentes en el año dos mil veintiuno con el proceso electoral federal intermedio, por lo que da cumplimiento al mandato previsto en el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 constitucional.

- Reiteró que si bien la Constitución 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.
- Que en el caso, 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.
- A juicio del tribunal responsable la medida adoptada por el Congreso del Estado, no supera el parámetro de necesidad, y en consecuencia el test de proporcionalidad en sentido amplio, debido a que constituyó la opción 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 tanto, concluyó que 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.
- Por tanto, el tribunal responsable **inaplicó** el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112; modificó 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.

VII. Pretensión, causa de pedir y litis

La **pretensión** de los actores consiste en que se revoque la sentencia impugnada y, en consecuencia, continúe rigiendo lo previsto en el artículo octavo transitorio del decreto 112 de reforma a la Constitución de Baja California, para el efecto de que el Gobernador electo en dos mil diecinueve dure en el cargo dos años, esto es, al dos mil veintiuno.

Su **causa de pedir** la sustentan en diversos conceptos de agravio expuestos en sus demandas, los cuales, por razón de método, se pueden identificar con los siguientes tópicos fundamentales.

1. **El tribunal responsable carece de facultades para pronunciarse respecto de los supuestos vicios del proceso legislativo, porque ello no es materia electoral.**

2. **El juicio de inconformidad local se promovió extemporáneamente, conforme a lo razonado por la Sala Superior en la sentencia del juicio de revisión constitucional SUP-JRC-5/2019, por lo que, además se actualiza la cosa juzgada.**

3. **La determinación del tribunal local constituye una violación al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal porque realiza una modificación fundamental al proceso electoral de manera tardía, lo que se traduce en una vulneración del principio de certeza.**

4. **La indebida inaplicación del artículo octavo transitorio del decreto 112 de reforma a la Constitución de Baja California, esencialmente porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la decisión legislativa de reducir la duración del cargo de Gobernador se justifica en**

la libertad de configuración que tienen los congresos estatales.

Por tanto, la litis en el presente asunto consiste en dilucidar a partir del análisis de los planteamientos enunciados, si la sentencia fue conforme a Derecho, o, por lo contrario, procede su revocación.

VIII. Estudio de fondo

Por razón de método los conceptos de agravio se analizarán en orden distinto al enunciado sin que tal situación genere perjuicio alguno a los actores, según criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000, cuyo rubro es: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN", porque no es la forma como los agravios se analizan, lo que puede originar una lesión, sino que lo trascendental, es que todos sean estudiados.

Extemporaneidad del juicio de inconformidad local, conforme a lo razonado en la sentencia del expediente SUP-JRC-5/2019 y se actualiza la cosa juzgada

Conceptos de agravio

Los enjuiciantes aducen que el Decreto 112, es una norma autoaplicativa que genera agravios por su sola emisión, por lo que, al no haber sido impugnada en su oportunidad, la demanda presentada por Jaime Bonilla Valdez debió haber sido desechada, porque impugnó un acto consentido.

Consideran que la finalidad del acuerdo combatido como acto de aplicación del Decreto 112, es definir la procedencia del registro como

candidato, no la temporalidad de la Gubernatura, por lo que no es factible que a partir de este acto se impugne el mencionado decreto legislativo de reforma que estableció la duración del cargo de Gobernador.

Argumentan que se actualiza la institución de la cosa juzgada, o bien, su eficacia refleja, porque esta Sala Superior, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-5/2019, ya se pronunció sobre la oportunidad para controvertir la "Convocatoria a Elección Ordinaria para el Proceso Electoral 2018-2019", como acto de aplicación del Decreto 112 del Congreso del Estado, por lo que es claro que el juicio ciudadano promovido en la instancia local es extemporáneo.

Tesis de la decisión

A juicio de esta Sala Superior son **sustancialmente fundados los planteamientos y suficientes** para revocar la resolución controvertida porque el Tribunal responsable debió declarar inoperantes los agravios que solicitaban la inaplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Legislatura local porque su planteamiento fue inoportuno.

Lo anterior, porque debió hacer valer esa circunstancia desde el momento en que conoció la Convocatoria a la elección, es decir, dentro de los cinco días posteriores a que surtiera efectos su publicación en el Periódico Oficial de la entidad y no, como lo hizo respecto del Acuerdo de registro de su candidatura, en virtud de que éste no era un acto de aplicación del numeral transitorio que, a su juicio, le ocasionaba perjuicio.

Consideraciones que sustentan la decisión

a. Extemporaneidad de la instancia local

En la instancia local, Jaime Bonilla Valdez, señaló en su demanda que le causaba agravio la circunstancia de que el Instituto Electoral de Baja California hubiera aplicado el Decreto 112 del Congreso Estatal al momento de emitir el acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019. Al respecto, adujo que reclamaba del Instituto Electoral local:

> *"para controvertir el Acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019 emitido por el Instituto Estatal Electoral de la referida entidad por el que aprobó mi candidatura, como acto concreto de aplicación del ilegal Decreto 112 del Congreso del Estado, acto que por esta vía también se impugna".*

Además, el inconforme también mencionó que el plazo de la gubernatura de dos años previsto en el Decreto 112 se aparta del orden jurídico, porque no permite que se ejecute adecuadamente el Plan de Desarrollo del Estado.

De lo expuesto, puede advertirse que la demandante en la instancia local reclamó el Decreto 112 del Congreso del Estado de Baja California, con motivo de lo que en su concepto constituye un acto concreto de aplicación, que hizo consistir en su registro como candidato a la elección de Gobernador(a) de aquella entidad federativa.

En este sentido, no asiste razón a los ahora actores en relación a que el recurso de inconformidad se presentó extemporáneamente en virtud de que, contrariamente a lo que afirman éste sí se presentó dentro del plazo de cinco días que prevé el artículo 295 que prevé la Ley Electoral local pues el recurrente en ese medio de impugnación

señaló como acto reclamado el acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019 del Instituto Estatal Electoral de Baja California, emitido el treinta de marzo del año en curso, en el que determinó otorgarle registro como candidato a la Gubernatura del Estado y presentó la demanda el tres de abril siguiente, es decir, dentro de lapso legalmente previsto para ello.

b. Cosa juzgada

Tampoco les asiste razón en cuanto a la actualización de cosa juzgada respecto de lo resuelto en el juicio de revisión SUP-JRC-5/2019, ya que ese asunto no es conexo al caso bajo análisis, ni se encuentra vinculado o tiene una relación sustancial de interdependencia, pues se impugnan actos diferentes, que si bien son planteados como actos de aplicación del Decreto 112 del Congreso de Baja California, las circunstancias de cada impugnación son distintas, por lo que lo resuelto en uno no afecta necesariamente al otro.

En este sentido, como el mencionado acuerdo se controvirtió dentro del plazo de cinco días, previsto en la normativa electoral adjetiva, es claro que la impugnación es oportuna.

Esta Sala Superior ha considerado que la eficacia refleja de la cosa juzgada se actualiza cuando, a pesar de no existir plena identidad entre los sujetos, objeto y causa de la pretensión, entre ambos litigios, existe identidad en lo sustancial o dependencia jurídica entre los asuntos, por tener una misma causa, hipótesis en la cual el efecto de lo decidido en el primer juicio se refleja en el segundo, de modo que las partes de éste quedan vinculadas por la primera sentencia.

Ese criterio motivó la integración de la tesis de jurisprudencia 12/2003, de rubro: **COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA.**

Conforme a dicho criterio, para que se configure la eficacia refleja de la cosa juzgada es necesario que concurran los siguientes elementos:

1. La existencia de un proceso resuelto ejecutoriadamente;
2. La existencia de otro proceso en trámite;
3. Que los objetos de los dos pleitos sean conexos, por estar estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a grado tal que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios;
4. Que las partes del segundo hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero;
5. Que en ambos se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio;
6. Que en la sentencia ejecutoriada se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico, y
7. 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.

Por ello, para determinar si en el caso se actualiza la institución jurídica bajo análisis, es necesario precisar qué se resolvió en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-5/2019 y acumulados y qué se controvierte en el caso que ahora se plantea.

En este sentido, al resolver el aludido juicio de revisión constitucional, esta Sala Superior determinó revocar la sentencia impugnada, con base en las siguientes consideraciones.

En primer lugar, se precisó que Blanca Estela Fabela Dávalos, en su carácter de precandidata a la gubernatura estatal, impugnaba la convocatoria para la elección de Gobernador del Estado de Baja California, como acto de aplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 del Congreso de esa entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de octubre de dos mil catorce.

Al respecto, se consideró que el Decreto 112 es una ley general y abstracta, de carácter heteroaplicativo, que en su artículo octavo transitorio estableció que, para efecto de la concurrencia de la elección de Gobernador del Estado con el proceso electoral federal de dos mil veintiuno, el Gobernador electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve (actualmente en curso), duraría en su cargo dos años.

De igual forma, se estimó que la convocatoria impugnada constituyó un acto de aplicación del Decreto 112, porque reiteró, en su Base Sexta, párrafo primero, inciso a), que quien resultara electo en el proceso electoral en curso como Titular del Ejecutivo del Estado duraría en su cargo dos años.

Por tanto, se concluyó que el plazo para promover el medio de impugnación local debía computarse a partir de la publicación de la mencionada convocatoria, lo que aconteció el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en el periódico estatal "El Mexicano" y el cuatro de enero de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

De ahí que, en el mejor de los casos, el plazo para impugnar transcurrió del seis al diez de enero del año en curso, por lo que si la demanda del recurso de inconformidad RI-018/2019 fue interpuesta hasta el veintidós de enero siguiente, es inconcuso que su promoción resultaba extemporánea.

Ahora bien, en el caso que ahora se plantea, Jaime Bonilla Valdez, en su carácter de candidato a la gubernatura, postulado por la coalición "Juntos Haremos Historia por Baja California", controvierte el acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019, emitido por el Instituto Electoral local, por el cual se declaró procedente su registro como candidato.

El enjuiciante controvierte el mencionado acuerdo como acto de aplicación del octavo transitorio del Decreto 112 del Congreso de Baja California, que establece la duración de la gubernatura para la cual está contendiendo.

Por tanto, no se actualiza la eficacia refleja de la cosa juzgada, pues si bien en ambos casos se controvirtieron actos de aplicación del mencionado Decreto 112, lo cierto es que se trata de actos y promoventes distintos, y la oportunidad para su impugnación debe ser analizada conforme a las circunstancias de cada caso.

En este sentido, lo que se resolvió en el SUP-JRC-5/2019, no puede vincular en modo alguno a las partes en el asunto que ahora se analiza y no tiene una relación de interdependencia, pues se trata de impugnaciones contra actos distintos, las cuales dependen de situación fácticas particulares y diversas.

c. Inoperancia de agravios por la extemporaneidad de su planteamiento

Sin embargo, sí son **fundados** los planteamientos de los actores por cuanto hace a que el criterio de esta Sala Superior sostenido en la resolución al expediente SUP-JRC-5/2019 es aplicable a este asunto y con base en sus razonamientos se estima que los agravios que planteó en la instancia local Jaime Bonilla Valdez respecto de la inaplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Legislatura Local resultaban inoperantes, en virtud de que el Acuerdo de registro de su candidatura no constituyó un acto de aplicación de dicho decreto, sino que, en su caso, debió controvertir la Convocatoria a la elección.

En la resolución impugnada, se precisó que Jaime Bonilla Valdez hizo valer, en resumen, 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-CGPA37-2019**

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, 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.

A juicio de esta Sala Superior, el Tribunal responsable **debió declarar inoperantes los agravios** con los que se pretendía impugnar la constitucionalidad del artículo octavo transitorio del Decreto 112, que estableció el periodo de ejercicio del cargo al que se postula el recurrente de la instancia local, que fue publicado el diecisiete de octubre de dos mil catorce, toda vez que del análisis integral de la demanda del recurso de inconformidad RI-63/2019 se advierte que no controvirtió algún aspecto del Acuerdo de registro que señaló como acto reclamado, sino que adujo que la aplicación del artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 vulneraba 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.

De ahí que, como lo sostuvo esta Sala Superior en la resolución al expediente SUP-JRC-5/2019y acumulados la oportunidad para impugnar dicho numeral transitorio transcurrió dentro de los cinco días posteriores a que surtiera efecto la publicación en el Periódico Oficial de la entidad de la Convocatoria para la elección pues ésta era el acto de aplicación concreta del artículo que estableció el periodo de encargo de quien resultara electo en este año.

En efecto, como se sostuvo en el precedente citado el artículo octavo transitorio del Decreto 112 del Congreso del Estado de Baja California constituye una ley general y abstracta, de carácter heteroaplicativo, por virtud de la cual el Poder Legislativo local dispuso que la persona que resultara electa para ocupar la Gubernatura en el proceso

electoral de dos mil diecinueve ocuparía el cargo hasta dos mil veintiuno, es decir por dos años.

Esa disposición se reflejó en la Base Sexta, párrafo primero, inciso a), de la Convocatoria emitida por el Instituto Electoral Local para el proceso electoral en curso y fue dicho acto de autoridad el que constituyó el acto. de aplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112, al reiterar que quien resultara electo(a) en el proceso electoral en curso como Titular del Ejecutivo del Estado duraría en su cargo dos años.

De ahí que la propia Convocatoria adquiriera el carácter de norma general y abstracta, porque se dirigió a toda la ciudadanía de la entidad para que quienes estuvieran interesados en competir por alguno de los cargos de elección popular que se elegirán en esta anualidad, conocieran las reglas a las cuales deberían sujetarse.

Como se dijo en el precedente, respecto del acto de aplicación de una norma heteroaplicativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que puede consistir en una disposición de observancia general y no solamente un acto concreto y particular dirigido a una persona.

Así, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 70/2000 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **LEYES, AMPARO CONTRA. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITE SU IMPUGNACIÓN PUEDE CONSISTIR EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL,** el acto de aplicación de la norma heteroaplicativa también puede ser una disposición de observancia general, de igual o inferior jerarquía, dirigida a un grupo de personas que se encuentren en un determinado

supuesto jurídico, con lo cual se afectará su interés jurídico y existirá la posibilidad de impugnar, tanto la disposición de observancia general que constituye el primer acto de aplicación, como la diversa norma general heteroaplicativa que no había sido aplicada.

Por tanto, en este caso debe considerarse que Jaime Bonilla Valdez formuló sus agravios dirigidos a impugnar la norma heteroaplicativa consistente en el artículo octavo transitorio del Decreto 112 del Congreso de Baja California, en el que se estableció que el plazo de la gubernatura que será electa en este proceso electoral será de dos años; y esa impugnación se realizó con motivo del Acuerdo de registro de su candidatura (IEEBC-CG-PA37-2019).

Tal circunstancia configura la inoperancia de sus motivos de agravio pues el acto que ya le causaba perjuicio fue la Convocatoria para la elección de la referida Gubernatura, ya que esta es la que fijó las reglas a las que se sujetaría la referida elección.

Así, el tribunal responsable debió tomar en cuenta que para que los planteamientos pudieran ser analizados en el fondo, era necesario analizar si el acto controvertido era efectivamente un acto concreto de aplicación que posibilitara conocer de la cuestión de constitucionalidad alegada.[5].

Entonces, para que los planteamientos expuestos en la instancia local respecto de la constitucionalidad del artículo octavo transitorio del Decreto 112 era necesario que estos hubiesen sido parte de la

[5] Al respecto es aplicable la tesis 2a. IV/98 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **"LEYES HETEROAPLICATIVAS. EL PLAZO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, ES A PARTIR DE LA FECHA EN QUE SE DEMUESTRE LA NOTIFICACIÓN DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, SI AQUÉLLA NO SE DESVIRTÚA.**

impugnación oportuna contra la Convocatoria a la elección del Titular de la Gubernatura, pues ésta era el acto de aplicación que surtió efectos para la ciudadana de la entidad.

Lo anterior, pues conforme a lo sostenido en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-5/2019 y acumulados, dicha convocatoria fue publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en el periódico estatal "El Mexicano"[6] y el cuatro de enero de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California[7].

Consecuentemente, si Jaime Bonilla López pretendía controvertir el artículo transitorio que establecía el plazo de gestión de quien resultara electo conforme a las reglas previstas en la Convocatoria del proceso electivo que se celebra en este año debió hacerlo, dirigiendo su impugnación a controvertir la citada convocatoria, sin embargo, presentó demanda confrontando el Acuerdo por el que obtuvo registro, lo que hacía inviable el análisis sustantivo de sus planteamientos ya que su expresión resultaba inoportuna.

Ello se hace más evidente si se toma en cuenta que en el citado precedente de esta Sala Superior, la convocatoria, como acto de aplicación del Decreto 112, se dirigió tanto a los partidos políticos como a la ciudadanía en general de Baja California y, en especial para los militantes de los partidos políticos que tuvieran interés en obtener una candidatura para participar en el proceso electoral o quienes quisieran postularse por la vía independiente.

En efecto, en las partes conducentes de la convocatoria se asentó:

---

[6] Fojas 82 a 89 del cuaderno accesorio uno.
[7] Fojas 168 a 173 del cuaderno accesorio tres; documento que fue aportado por el Instituto Estatal Electoral del Baja California, al rendir el informe circunstanciado.

"INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA
En cumplimiento a lo dispuesto en el punto resolutivo SEGUNDO del dictamen número cinco de la Comisión de Reglamentos y Asuntos Jurídicos por el que se aprobó "CONVOCATORIA PÚBLICA PARA LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES ORDINARIAS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, DURANTE EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2018-2019", **se da a conocer a la ciudadanía en general la convocatoria**[8] pública para la celebración de elecciones ordinarias en el estado de Baja California, durante el proceso electoral local 2018-2019:"
El Instituto Estatal Electoral de Baja California, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, 34, 35, fracción II, 36, fracción IV, 41, Bases I y V Apartado C, 116, fracciones II y IV incisos a), b), c) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, numerales 1 y 3, 27, 98, numerales 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 1, numeral 1, inciso e), 3, numerales 4 y 5, 9, numeral 1, inciso a); 23, numeral 1, incisos b) y f), 25 numeral 1, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos; 5, Apartados A, B y D, 8, fracciones I y IV, inciso c), 14, 16, 17, 18, 40, 41, 42, 44, 76, 78, 79 y 80, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 9, 11, 14, 15, 16, 20 ,21, 28, 29, 30, 33, 35, 37, 131 al 151, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, emite la presente:

C O N V O C A T O R I A

A los partidos políticos locales y nacionales con registro y acreditación, respectivamente, en el Estado de Baja California, **así como a las ciudadanas y ciudadanos**[9] mexicanos habitantes del Estado de Baja California que cuenten con su credencial para votar y que estén en pleno goce de sus derechos políticos, a participar el domingo dos de junio de dos mil diecinueve en las elecciones ordinarias, de conformidad con las siguientes:

B A S E S

PRIMERA Y SEGUNDA. [...]

TERCERA. PARITICIPACIÓN DE LAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS.
En atención a lo consagrado en los artículos 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 8 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, **las ciudadanas y ciudadanos**[10] mexicanos habitantes en el Estado de Baja California, podrán participar en el Proceso Electoral Local Ordinaria (sic) 2018-2019, en los términos siguientes:

a) Votar en las elecciones para integrar los órganos de elección popular de la entidad, y
b) Ser votado para todos los cargos de elección popular, a través de los partidos políticos locales o nacionales, en los términos de la legislación aplicable.
c) Ser votado para todos los cargos de elección popular por el principio de mayoría relativa, por la vía de una candidatura independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación electoral aplicable.

CUARTA. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS PARA EJERCER SU DERECHO A VOTAR.

---

[8] Énfasis añadido por esta Sala Superior.
[9] Ídem.
[10] Ídem.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 11 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, ejercerán su derecho a votar las ciudadanas y ciudadanos mexicanos con residencia en el Estado de Baja California, en pleno goce de sus derechos político-electorales y que además cumplan con los requisitos siguientes:

a) Tener vecindad en el Estado, con residencia efectiva de por lo menos seis meses;
b) Estar inscrito en el Padrón Electoral, y aparecer en el Listado Nominal de Electores con fotografía, que expida el Instituto Nacional Electoral y,
c) Tener credencial para votar vigente.

QUINTA A SEXTA. [...]

SÉPTIMA. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD PARA OCUPAR CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.
Para efectos de lo señalado en la base anterior, **la ciudadanía que pretenda registrarse a una candidatura, a través de los partidos políticos o por la vía independiente, para contender al cargo de Gubernatura del Estado,**[11] Munícipes de los Ayuntamientos o Diputaciones del Congreso del Estado; deberán reunir los requisitos de elegibilidad establecidos en los artículos 17, 18, 41, 42, 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y 134 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

APARTADO A. GUBERNATURA DEL ESTADO.
De conformidad con lo dispuesto por los artículos 41 y 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, la **ciudadanía**[12] deberá cumplir con los siguientes requisitos de elegibilidad:

1. Ser ciudadana o ciudadano mexicano por nacimiento, hija o hijo de madre o padre mexicanos;
Aquellas ciudadanas o ciudadanos candidatos a la Gubernatura del Estado, cuyo nacimiento haya ocurrido en el extranjero, deberán acreditar su nacionalidad mexicana invariablemente, con certificado que expida en su caso, la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a la Ley de Nacionalidad vigente a la fecha de la expedición del certificado;
2. Tener treinta años cumplidos el día de la elección;
3. Tener vecindad en el Estado con residencia efectiva, de por lo menos quince años inmediatos anteriores al día de la elección;
La vecindad no se interrumpe cuando en el ejercicio de un cargo público, de un cargo de dirección nacional de Partido Político, por motivo de estudios, o por causas ajenas a su voluntad, se tenga que residir fuera del territorio del Estado;
4. No ser ministra o ministro de cualquier culto religioso, a menos que se separe en los términos que establece la Ley de la materia;
5. Estar en pleno goce de sus derechos políticos;
6. No tener empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, en los organismos descentralizados municipales o estatales, e instituciones educativas; salvo que se separen, en forma provisional, noventa días antes del día de la elección;
7. No podrán ser electas o electos a la Gubernatura del Estado:
8. (sic)
a) La Secretaria o Secretario General de Gobierno; las Magistradas, Magistrados, Juezas o Jueces del Estado, Consejeras o Consejeros de la Judicatura del Estado, la Procuradora o Procurador General de Justicia, y las Secretarias, Secretarios, Directoras o Directores del Poder Ejecutivo, salvo

[11] Ídem.
[12] Ídem.

> que se separen de sus cargos, en forma definitiva, noventa días antes del día de la elección;
> **b)** Militares en servicio activo y titulares de los cuerpos policiacos, salvo que se separen de sus cargos, en forma provisional, noventa días antes del día de la elección, y;
> **c)** Las Diputadas, Diputados, Senadoras o Senadores del Congreso de la Unión; Diputadas o Diputados Locales, Presidentas o Presidentes Municipales, Síndicas o Síndicos Procuradores, y Regidoras o Regidores de los Ayuntamientos, salvo que se separen de sus cargos, en forma provisional noventa días antes del día de la elección.
> **APARTADO B Y C. [...]**
> **OCTAVA A DÉCIMA SEGUNDA. [...]"**

Como se observa, la convocatoria se dirigió a los partidos políticos y a la ciudadanía en general, con el fin de hacer saber, entre otras cuestiones, las reglas a las que se sujetarían las elecciones de los diferentes cargos de elección popular, entre ellos, el de Gobernador(a). De ahí, dentro de los destinatarios de la convocatoria se encontraban los militantes de los partidos políticos que aspiraban a una candidatura, entre ellos, el promovente de la instancia local cuya resolución se controvierte en los presentes juicios.

Ello se patentiza con el hecho de que el propio ciudadano entonces actor, se hubiera acogido a los términos de la propia convocatoria para registrarse en la candidatura, con lo que resulta indudable que el perjuicio que alegaba en la instancia impugnativa estatal se concretó desde que se emitió la Convocatoria para la elección, siendo que a partir de la publicación de dicha convocatoria corrió el plazo para impugnarla y al momento de solicitar su registro y concedérselo ya no estaba en condiciones de controvertir su contenido.

Como se ha expuesto, no puede considerar que el Acuerdo de registro de Jaime Bonilla Valdez constituye un acto de aplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Legislatura local que previó el plazo de ejercicio del cargo de quien resultara electo pues el acto de aplicación de una norma implica que, a través de una decisión de autoridad, ésta transciende a la esfera de derechos de su persona y

le genera afectaciones jurídicas concretas, que se pueden traducir en el reconocimiento de un derecho o la privación o limitación de alguna facultad.

En el caso, el acuerdo de registro de la candidatura únicamente contiene una mención de que la duración del cargo será de dos años, pero esa referencia no constituye una determinación de la autoridad que hubiese creado o aplicado esa disposición normativa.

Al contrario, el Acuerdo impugnado en la instancia local respondió en sentido afirmativo la solicitud de registro de Jaime Bonilla Valdez como candidato a la Gubernatura del Estado Libre y Soberano de Baja California, postulado por la coalición "Juntos Haremos Historia en Baja California", integrada por los partidos políticos MORENA, del Trabajo, Verde Ecologista de México y TRANSFORMEMOS, con lo cual le permitió contender en los términos de la legislación y la Convocatoria atinente y desarrollar las actividades propias de la candidatura.

Además de su sentido, del contenido del Acuerdo se advierte que la autoridad administrativa electoral local analizó que se cumplieran los requisitos constitucionales y legales para conceder el registro conforme a los artículos 41 y 42 de la Constitución Local y 146 de la Ley Electoral, refiriendo que se acreditaban los siguientes:

- Escrito de aceptación de la candidatura
- Calidad de mexicano e hijo de padre o madre mexicana
- Tener 30 años al día de la elección
- La vecindad en el Estado
- No tener impedimento para ocupar un cargo de elección
- Pleno goce de sus derechos políticos
- Promesa de registrar compromisos de campaña
- Promesa de presentar examen de detección de drogas

- Registro ante el INE e informe de capacidad económica

Tal análisis por parte de la autoridad, no guarda relación alguna con la aplicación del artículo transitorio que el ahora candidato pretendía controvertir en la instancia local y la simple mención que se hace en el apartado de antecedentes del documento en nada abona al sentido de la decisión que el mismo contiene y que se refiere al registro de la candidatura.

Lo anterior pues, como se ha dicho, el acto de aplicación de una norma implica la concreción de la hipótesis normativa en un caso concreto, es la subsunción del caso concreto a la norma, con la finalidad de producir las consecuencias de derecho que prevé la disposición legal.

Circunstancia que no se actualiza en este caso pues el octavo transitorio del Decreto 112 que fija la duración del cargo de la Gubernatura no tuvo transcendencia alguna en el registro del candidato, ya que éste se concedió porque cumplía los requisitos constitucionales y legales, sin que para ello hubiera afectación alguna que, en caso de resultar electo ocuparía el cargo por dos años o por un plazo distinto.

De ahí que esta Sala Superior considere que el acuerdo de registro no constituye un acto de aplicación del artículo transitorio que el candidato pretendía controvertir, porque este no fue la base o el sustento conforme al cual se consideraron colmados los requisitos para que fuera registrado.

En ese sentido, no es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia 35/2013 de rubro: **INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES**

ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.

Esto es así, pues, como se ha demostrado, el Acuerdo de registro de la candidatura que el recurrente de la instancia local señaló como acto reclamado no es un acto de aplicación de la disposición transitoria que, a su juicio, le ocasionaba perjuicio.

En consecuencia, si la resolución impugnada determinó la inaplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Constitución del Estado de Baja California únicamente sobre la base de que resultaba fundado el planteamiento de inconstitucionalidad que hizo valer Jaime Bonilla Valdez por transgredir su derecho a ser votado al impugnar el Acuerdo de su registro y dicho planteamiento debió declararse inoperante conforme se ha expuesto, no puede quedar subsistente la decisión aquí cuestionada.

Con base en los razonamientos expuestos lo procedente es **revocar** la sentencia impugnada, así como los actos posteriores que se hubieran emitido en cumplimiento a la misma.

Por tanto, subsiste el transitorio octavo del Decreto 112 de la Legislatura del Estado de Baja California, en los términos publicados en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de octubre de dos mil catorce.

Dada la solución jurídica asumida, es innecesario el estudio del resto de sus motivos de agravio, dado que los actores alcanzaron su pretensión, esto es, la revocación de la sentencia impugnada[13].

---

[13] Son orientadores los criterios V.1o.C.T.82 L, V.2o. J/50 y III.3o.C.53 K, que se reproducen a continuación, respectivamente:

- "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SI SE ESTIMA FUNDADO UNO DE LOS RELATIVOS A CUESTIONES PROCESALES EN UN LAUDO, RESULTA INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES EN QUE SE ALEGAN CUESTIONES DE FONDO. Cuando del examen de los conceptos de violación relativos a violaciones procesales o formales en un laudo uno de ellos se

IX. Decisión. Conforme a lo expuesto, lo procedente es revocar la sentencia impugnada.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-23/2019, SUP-JRC-24/2019 y SUP-JRC-25/2019 al diverso SUP-JRC-22/2019, por lo que se ordena glosar la certificación de los puntos resolutivos a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE; como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

---

estime fundado por trascender al resultado del fallo, y se considere suficiente para conceder el amparo, resulta innecesario el estudio de los restantes en los que se aleguen cuestiones de fondo, en virtud de que al quedar insubsistente la resolución que los generó, con la nueva que se dicte pueden quedar purgados."

- "AGRAVIOS EN LA REVISION. CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO. Si se revoca la sentencia dictada por el juez de Distrito, fallándose favorablemente a los intereses del recurrente por uno de los capítulos de queja, es innecesario que se analicen los restantes agravios que se hicieron valer en la revisión, pues ello a nada práctico conduciría."
- "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CASO EN EL QUE SI UNO DE ELLOS RESULTA FUNDADO, HACE INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS DEMÁS. Si uno de los conceptos de violación se estima fundado debido a la incongruencia de la sentencia reclamada, al haber incurrido la responsable en la omisión de estudiar la totalidad de los agravios expresados por el inconforme, resulta innecesario hacer el estudio de los restantes conceptos que tienden al fondo del negocio, porque los mismos serán objeto del estudio que realice la autoridad responsable al emitir el nuevo fallo en cumplimiento de la ejecutoria de amparo, ya que de hacerlo, la autoridad federal sustituiría a la responsable, lo que no es permitido por virtud de que los tribunales federales no son revisores de dicha autoridad."

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL SUP-JRC-22/2019 Y ACUMULADOS.

Respetuosamente me aparto de los argumentos de la sentencia SUP-JRC-22/2019 y sus acumulados, ya que, si bien comparto el sentido de revocar la sentencia del Tribunal Electoral de Baja California en el expediente RI-63/2019, no coincido con las consideraciones, principalmente, por dos razones:

a) Considero que los agravios que Jaime Bonilla Valdez formuló en contra del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Legislatura Local no resultaban inoperantes, debido a que al obtener el registro formal de su candidatura se actualizó una afectación en su esfera de derechos.

En consecuencia, considero que no existía obstáculo jurídico alguno para que el Tribunal Local se pronunciara al respecto y, en consecuencia, esta Sala Superior sí debería analizar los agravios que en esta instancia combaten la inaplicación decretada.

b) En cuanto al **estudio del fondo del asunto**, considero que los agravios planteados por los partidos recurrentes son fundados, ya que –en mi opinión– fue indebido el estudio de constitucionalidad que realizó el Tribunal local, esencialmente, porque la disposición que se analiza **responde a la facultad de configuración legislativa de las entidades federativas**.

Planteamiento del problema

El asunto que nos ocupa se relaciona con el periodo de la gubernatura de Baja California que resulte electa en este proceso electoral 2018-2019.

El problema surge porque, desde dos mil catorce, se aprobó una reforma al artículo 116, fracción IV, de la Constitución general, mediante la cual se determinó que las Constituciones y leyes de los estados, en materia electoral, deben garantizar, que **al menos una elección local se lleve a cabo en la misma fecha que alguna de las elecciones federales.**

Para cumplir con esa disposición, ese mismo año, el poder legislativo de Baja California aprobó el Decreto 112 por el que se reformaban diversas disposiciones de la Constitución local. En el transitorio octavo de dicho decreto se estableció que, por única ocasión, la gubernatura electa en dos mil diecinueve duraría solamente dos años[14].

Ahora, el nueve de septiembre de dos mil dieciocho inició el proceso para la renovación de cargos de elección popular en Baja California y el veintiocho de diciembre se aprobó la Convocatoria respectiva, en la cual se reiteró que para el caso de la gubernatura el periodo de funciones sería del 2019 al 2021.

Cabe recalcar que el periodo de mandato de la gubernatura ya había sido objeto de una cadena impugnativa previa a la que hoy nos ocupa.

---

[14] "**OCTAVO.**- Para efecto de la concurrencia de la elección de Gobernador del Estado con el proceso electoral federal 2021, el Gobernador electo en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2021. La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del Gobernador del Estado al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral de 2027. Por única ocasión el Gobernador del Estado electo en el proceso electoral de 2021, iniciará funciones el primero de noviembre de 2021 y concluirá el treinta y uno de agosto del 2027."

En aquella, el Tribunal local conoció de un recurso de inconformidad presentado por Blanca Estela Fabela Dávalos (**RI-018/2019**) y resolvió que le asistía la razón, por lo que ordenó al Instituto local emitir una adenda a la convocatoria señalando que la gubernatura electa duraría un periodo de cinco años.

Sin embargo, dicha sentencia fue revocada por la mayoría de la Sala Superior el veintisiete de marzo (SUP-JRC-5/2019)[15], pues se consideró que la demanda presentada por Blanca Estela Fabela Dávalos ante el Tribunal local había sido extemporánea, ya que el plazo para impugnar debía contabilizarse desde que surtió efectos la publicación de la convocatoria.

Ahora bien, el treinta de marzo, el Instituto local aprobó el registro de Jaime Bonilla Valdez como candidato a la gubernatura de Baja California por la coalición Juntos Haremos Historia (acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019). Dicho acuerdo fue impugnado por el propio candidato con la pretensión de que se invalidara el periodo de dos años previsto para la gubernatura. Este es el inicio de la cadena impugnativa que hoy nos ocupa.

El Tribunal local invalidó el artículo transitorio que prevé un periodo de dos años para la gubernatura electa en dos mil diecinueve y nuevamente ordenó al instituto local emitir una adenda a la Convocatoria, pero esta vez, estableciendo un plazo de gestión de seis años.

---

[15] La magistrada Janine M. Otálora Malassis y yo emitimos voto concurrente conjunto en dicho asunto. En ese voto se consideró, primero, que la demanda sí era oportuna, pues el interés jurídico de la actora se había actualizado en el momento en que obtuvo su registro como precandidata, por lo que el plazo para impugnar debía comenzar a contabilizarse desde esa fecha y por lo tanto su demanda estaba en tiempo. Sin embargo, respecto al fondo, consideramos que la sentencia debía revocarse porque la modificación del periodo de mandato de la gubernatura que hizo el Tribunal local carecía de sustento y justificación.

Lo anterior se sustentó en que la disminución del periodo del cargo restringía el derecho a ser votado y no superaba un *test de proporcionalidad*.

Es esta última sentencia la que se impugna mediante el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-22/2019 y sus acumulados.

Así, el problema a dilucidar se divide en dos grandes rubros.

En un primer momento, es necesario definir si resulta jurídicamente viable cuestionar el plazo de la gubernatura a raíz de la aprobación del registro de una candidatura.

Por otra parte, respecto al fondo del asunto, se debe dilucidar si el mandato de dos años previsto por el legislador local para la gubernatura que se elegirá el próximo dos de junio supera la presunción de validez constitucioal o si, por el contrario, fue correcto que el Tribunal local lo inaplicara.

Sentido de la sentencia

En la sentencia se revocó la resolución impugnada, principalmente, por las siguientes razones.

En primer lugar, se consideró que el medio de impugnación ante la instancia local **se presentó de manera oportuna**, porque el acto reclamado era el acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019 del Instituto Estatal Electoral de Baja California, emitido el treinta de marzo del año en curso, en el que determinó otorgar al actor el registro como candidato a la gubernatura del estado y Jaime Bonilla Valdez presentó la demanda el tres de abril siguiente, es decir, dentro de lapso legalmente previsto para eso.

En segundo lugar, se determinó que **no se actualizaba la eficacia refleja de la cosa juzgada** respecto de lo resuelto en el juicio de

revisión SUP-JRC-5/2019 pues si bien en ambos casos se controvirtieron actos de aplicación del mencionado Decreto 112, lo cierto es que se trata de actos y promoventes distintos, pues en aquél asunto el acto impugnado era la convocatoria de la elección y en este se trata del acuerdo de registro de candidatura.

Finalmente, en la sentencia se estableció que el Tribunal responsable **debió declarar inoperantes** los agravios que solicitaban la inaplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Legislatura local porque su planteamiento fue inoportuno.

Lo anterior, porque –de conformidad con la decisión en el SUP-JRC-5/2019 y sus acumulados– Jaime Bonilla Valdez debió hacer valer esa circunstancia desde el momento en que conoció la Convocatoria a la elección, es decir, dentro de los cinco días posteriores a que surtiera efectos su publicación en el Periódico Oficial de la entidad y no, como lo hizo respecto del Acuerdo de registro de su candidatura, en virtud de que éste no era un acto de aplicación del numeral transitorio que, a su juicio, le ocasionaba perjuicio.

3. Razones que sustentan mi postura

Tal como lo sostuve en el voto concurrente en el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-5/2019 y sus acumulados, no comparto las considereaciones que consisten en considerar inoperantes los agravios que se formularon en la instancia primigenia respecto de la inaplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Legislatura Local.

Sin embargo, **coincido con la decisión de revocar** la sentencia impugnada, ya que estimo que la modificación que hizo el Tribunal Electoral de Baja California a la Base Sexta, párrafo primero, inciso

a) de la *Convocatoria pública para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado de Baja California, durante el proceso electoral 2018-2019*, **carece de sustento y justificación** en Derecho.

A continuación, explico las razones que sustentan mi postura.

3.1. Los agravios que Jaime Bonilla Valdez formuló en contra del Decreto 112 no eran inoperantes

En congruencia con el voto concurrente que formulé en el juicio SUP-JRC-5/2019 y acumulados, considero que no resultaban inoperantes los agravios que Jaime Bonilla Valdez planteó en la instancia local respecto de la inaplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Legislatura Local.

No comparto la perspectiva con la que se analiza la posibilidad de impugnar el plazo de la gubernatura en Baja California, porque estimo que la obtención de una candidatura sitúa al actor en un supuesto claro de incidencia en su esfera de derechos.

En efecto, a partir de que el ciudadano obtiene el registro de su candidatura su participación en la contienda cobra especial relevancia y tienen incidencia en su esfera de derechos las normas que definen las condiciones para el ejercicio del cargo por el que contiende.

Esto es congruente con la posición que sostuve en el voto concurrente que formulé en el juicio SUP-JRC-5/2019 y acumulados, pues en aquel caso señalé que la afectación a la esfera de derechos de quienes pretenden postularse para un cargo de elección popular se actualiza **hasta que existe un acto formal de voluntad de la persona** que quiere participar en un proceso electoral.

En efecto, el hecho de que para maximizar el derecho de acceso a la justicia se reconozca que se afecta la esfera de derechos de una persona a partir de que existe un acto formal de voluntad para participar en un proceso electoral, no es un argumento que pueda ser utilizado en sentido contrario para restringir el derecho que se pretendió maximizar.

En otras palabras, la circunstancia de que el actor no haya cuestionado el plazo de la gubernatura una vez que obtuvo la precandidatura, no impide que lleve a cabo tal impugnación al momento de obtener la calidad de candidato.

Si partimos de la base de que un precandidato puede cuestionar una norma de esa naturaleza, con mayor razón lo puede hacer un candidato, pues su participación en el proceso está plenamente materializada y no está sujeta a que posteriormente obtenga una calidad distinta.

En ese sentido, estimo que sí era jurídicamente viable analizar los planteamientos que el actor formuló en contra del artículo octavo transitorio Decreto 112 que estableció la duración de la gubernatura que se renovará este año en Baja California.

Esta postura, además, es consistente con los precedentes que a continuación se citan.

En el SUP-JDC-1165/2017 un aspirante a candidato independiente al cargo de gobernador en Tabasco, impugnó los lineamientos aplicables para la postulación y registro de candidaturas independientes para el proceso electoral local ordinario 2017-2018, así como la convocatoria para elegir al gobernador de la citada entidad federativa, aprobados por el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco en las fechas del

treinta de octubre y treinta de noviembre de dos mis diecisiete, respectivamente.

Dicho aspirante promovió un juicio ciudadano el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete y esta Sala Superior sostuvo que el medio de impugnación era oportuno, puesto que el actor había presentado su manifestación de intención hasta el dieciséis de diciembre, momento a partir del cual, para efectos de la oportunidad, surge la posibilidad de controvertirlos por medio de un acto concreto de aplicación.

Por otra parte, en el voto particular que emitimos en el juicio ciudadano SUP-JDC-83/2018 sostuvimos que esta Sala Superior ya ha determinado, anteriormente, que puede haber requisitos contemplados en la convocatoria emitida por la autoridad administrativa electoral en los que el plazo para impugnarlos empieza a correr a **partir de diferentes momentos**. Tal es el caso del porcentaje de apoyo ciudadano en materia de candidaturas independientes, en donde este Tribunal ha sostenido que se puede impugnar en las siguientes situaciones:

a) A partir de la **publicación de la convocatoria** o lineamientos generales, por personas que solamente tienen la calidad de interesados en participar en el proceso electoral[16].

[16] A manera de ejemplo, pueden consultarse las sentencias relativas a los asuntos siguientes: **i)** SUP-JRC-39/2013 y acumulados, en el que se cuestionó la constitucionalidad del porcentaje de respaldo de la ciudadanía y de la limitación al número de candidaturas independientes en una misma elección; **ii)** SUP-JDC-41/2013, en la que se controvirtió la constitucionalidad de la exigencia de que el respaldo constara mediante fe de hechos notarial; **iii)** SUP-RAP-203/2014, en el que se impugnó la validez de la exigencia de acompañar las manifestaciones de apoyo con una copia de la credencial para votar; **iv)** SUP-JDC-2691/2014, en el que se impugnó de origen una convocatoria en razón del plazo para la obtención de respaldo ciudadano que se fijó; **v)** SUP-JDC-548/2015, en donde el acto impugnado de origen consistió en la convocatoria y se controvirtió la validez del porcentaje de apoyo de la ciudadanía; **vi)** SUP-JDC-33/2016, en la que se reclamó la constitucionalidad del porcentaje de apoyo de la ciudadanía; **vii)** SUP-JDC-705/2016, en atención a los actos reclamados de origen, donde se planteó la invalidez de la distribución del porcentaje de respaldo ciudadano en un mínimo de demarcaciones territoriales; **viii)** SUP-JDC-1/2016, en el que se planteó la inconstitucionalidad del porcentaje de respaldo ciudadano; y **ix)** SUP-JDC-1163/2017, partiendo de que se controvirtió de origen la

b) A partir de que quien promueve **adquiere la calidad de aspirante** a una candidatura independiente, porque el requisito que impugna trasciende a la esfera jurídica de la persona[17].

c) Durante **toda la etapa de recolección del respaldo de la ciudadanía**, porque el requisito tiene un impacto continuo e ininterrumpido en la esfera jurídica del aspirante.

d) A partir de la determinación de la autoridad sobre **el incumplimiento del requisito**, por consistir en un diverso acto de aplicación del requisito[18].

Por otra parte, en el SUP-JDC-88/2018 **aprobado por unanimidad** de votos, un ciudadano, en su calidad de aspirante al cargo de gobernador del estado de Chiapas, impugnó los "*Lineamientos al que deberán sujetarse los partidos políticos que pretendan postular candidatos bajo la modalidad de candidatura común en las elecciones de* Gobernador del Estado, *Diputados Locales y Miembros del Ayuntamiento en el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018*".

La Sala Superior señaló que el actor **no tenía interés jurídico porque no acreditó tener la calidad de precandidato** al cargo que buscaba o bien, porque no acreditó que estuviera participando en algún proceso interno de selección de la candidatura, por lo que no demostró, ni siquiera a nivel indiciario, la titularidad de un derecho

---

convocatoria para el registro de candidaturas independientes para la gubernatura del estado de Puebla.

[17] Este criterio se ha adoptado en las sentencias relativas a los asuntos: **i)** SUP-JDC-151/2015 **ii)** SUP-JDC-902/2016; **iii)** SUP-JDC-1165/2017; **iv)** SUP-JRC-16/2017; y **vi)** SUP-JDC-1048/2017.

[18] Esta posición se ha adoptado en múltiples sentencias, tales como: **i)** SUP-REC-72/2015; **ii)** SUP-JDC-1004/2015; **iii)** SUP-JDC-1251/2016; **iv)** SUP-JDC-1509/2016; y **v)** SUP-JDC-1527/2016.

subjetivo que repercutiera en su esfera jurídica, relacionado con la candidatura al cargo de gobernador de la citada entidad.

Asimismo, en la sentencia se sostuvo que el **actor tampoco tenía algún interés legítimo** que le permitiera cuestionar el acuerdo controvertido y obtener un beneficio actual o futuro con su anulación, debido a que no formaba parte de un grupo o colectividad que, dada su posición especial, le hubiese generado una vulneración o menoscabo en su esfera jurídica o una afectación ya sea individualizada, cierta, actual e indirecta a sus derechos político-electorales.

Por otra parte, este órgano jurisdiccional ha sostenido que las finalidades de los medios de impugnación en materia electoral se distorsionan cuando se pretende proteger expectativas de derecho, pues los referidos medios de impugnación **no tienen una naturaleza de tutela preventiva** de vulneración a derechos fundamentales, sino de reparación cuando la violación se ha presentado o es inminente que se actualice[19].

En ese sentido, para presentar un medio de impugnación es necesario acreditar el interés para demostrar se cuenta con un derecho subjetivo del que se pudiera alegar una afectación a la esfera jurídica, es decir, que se encuentra en una posición especial frente al ordenamiento jurídico, por medio de lo cual sea posible exigirle a la autoridad que modifique sus determinaciones[20].

Derivado de lo expuesto, en mi opinión, la obtención de la candidatura otorga al promovente interés jurídico para impugnar el plazo de la gubernatura, y a partir de la emisión del acuerdo que le

[19] Criterio sostenido al resolver el SUP-RAP-165/2017.
[20] Al resolver el SUP-JDC-378/2018 y SUP-JDC-88/2018.

otorgó esa calidad debe realizarse el computo de los cinco días para impugnar[21].

En consecuencia, considero que no existía obstáculo legal alguno para que el Tribunal Local procediera al análisis de los agravios formulados en el juicio de origen.

3.2. Estudio de fondo. La duración en el encargo del gobernador de dos años está protegida por la libertad de configuración legislativa del congreso local

Contrario a lo determinado por el Tribunal local, considero que el establecimiento del plazo que durará la gubernatura de una entidad se encuentra dentro de la libertad de configuración de las legislaturas estatales, siempre que no exceden el límite de seis años previsto constitucionalmente.

Antes de desarrollar las razones que justifican mi postura, considero pertinente reflexionar sobre el carácter contra mayoritario de los tribunales y el papel de los tribunales constitucionales.

3.2.1. Carácter contra-mayoritario de los tribunales

Inaplicar una disposición es un acto de control constitucional que requiere especial justificación, dada la relevancia de la legitimidad democrática que goza un órgano legislativo frente a uno judicial.

Una crítica recurrente a los tribunales constitucionales es su carácter contramayoritario. El término "dilema contramayoritario" fue acuñado por Alexander Bickel para reflejar el "problema" que surge al permitir que los jueces que no han sido electos popularmente puedan revocar la legislación que ha sido promulgada por

[21] Similar criterio se sostuvo al resolver el SUP-JDC-1165/2017.

representantes electos mayoritariamente por los ciudadanos[22]. Este tema ha sido estudiado a profundidad y desde distintos enfoques[23] y puede sintetizarse como un problema de déficit democrático que caracteriza a un tribunal constitucional cuando éste determina si una disposición o ley debe ser expulsada del sistema jurídico, aun cuando fue aprobada por el Congreso y publicada por el Ejecutivo, quienes sí cuentan con esa legitimidad democrática al haber sido electos popularmente.

¿Qué justifica la intervención de la jurisdicción constitucional habida cuenta del déficit democrático de los tribunales? Hay diversas decisiones que, desde de la perspectiva democrática, las deben tomar los tribunales tales como las decisiones que implican actuar como árbitro respecto de controversias entre poderes, aquellas para hacer valer derechos de las minorías, así como aquellas basadas en argumentos técnicos que no necesariamente representan a la mayoría.

El control constitucional se justifica a partir de la necesidad de darle sentido a una disposición ambigua o bien disonante con el texto constitucional. En este caso no nos encontramos en ninguno de estos supuestos ya que la disposición sobre la duración del cargo es clara e inequívoca, y a su vez, es concordante con el mandato constitucional delegado a las legislaturas estatales de ajustar las elecciones estatales a la federal.

En este contexto, al ejercer el control constitucional, un tribunal debe centrarse en que se logre la finalidad de propiciar un gobierno democrático factible y operativo[24]. Esto implica reconocer y respetar

---

[22] Alexander M., Bickel, *The Least Dangerous Branch*, Indianapolis, Bobbs-Merrill Educational Publishing, Oxford, 1978.
[23] Véase por ejemplo a Roberto Gargarella, "La dificultad de defender el control judicial de las leyes", *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 6 (abril 1997), pp. 55-70.
[24] Stephen Breyer, *Cómo hacer funcionar nuestra democracia. El punto de vista de un juez*, trad. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Fondo de Cultura Económica, 2017.

las competencias de las demás instancias de gobierno y también interpretar la Constitución y las leyes secundarias tomando en cuenta el objeto y resultado que el legislador pretendió. Este enfoque de interpretación busca identificar el problema que el Congreso pretendió resolver mediante esa norma para propiciar que las leyes específicas funcionen a favor de aquellos a quienes el Congreso pretendía beneficiar, pues se parte de la base de que el legislador no busca contravenir los mandatos constitucionales[25] al momento de diseñar la estructura democrática de su estado.

Finalmente, la razón esencial de interpretar la ley a la luz de su objeto es garantizar que se vinculen más sólidamente a las leyes con las necesidades humanas y se colabore con el Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales.

3.2.2. Función de un tribunal constitucional

Un tribunal constitucional actúa como contrapeso de las mayorías y protege derechos fundamentales. A su vez, legitima políticas públicas y sirve como canal para pacificar controversias entre entes políticos pues tiene la misión de exponer los principios constitucionales que solucionan los conflictos que generan los procesos de redistribución de poder. A su vez, la resolución de casos ayuda a la construcción de consensos en torno al contenido y alcance de otros principios constitucionales[26].

Autores como Marian Ahumada Ruiz y Héctor Fix Fierro han destacado que un tribunal constitucional efectivamente actúa como impulsor y vigilante de la integridad de la propia Constitución y además debe participar activamente en los debates acerca del

---

[25] Eric Fish, *Constitutional Avoidance as Interpretation and as Remedy*, 114 Michigan Law Review, núm. 7, 2016, p. 1275-1315.
[26] Brünneck, citado en Alec Stone Sweet, *Governing with Judges*, Constitutional Politics in Europe, Oxford University Press, 2010,.

alcance de los valores y derechos protegidos por la Constitución, así como en los relativos a la forma más adecuada para protegerlos[27].

Esto último implica que el contenido de las normas y de su racionalidad es definido en el ámbito de la justicia constitucional. Uno de los valores que se deben garantizar al momento de deliberar en torno al contenido y racionalidad de las normas es la certeza y la predictibilidad del Derecho.

Estos valores son parte esencial del Estado de Derecho ya que implican la garantía de ser tratado con igualdad ante la ley, frente a tribunales imparciales[28]. La protección y promoción de los derechos humanos solo puede realizarse a través del respeto del Estado de Derecho[29].

A su vez, la estabilidad y la predictibilidad en los precedentes judiciales producen un contexto de certeza para los distintos operadores del derecho. La estabilidad legal disminuye los incentivos de resolver controversias frente a un tercero, dicho de otra forma, la falta de certeza en torno a las normas produce mayor litigiosidad[30]. Además, la estabilidad permite a las personas planear su actuar; los cambios radicales pueden generar reglas ineficaces que requieran ajustes en la vida diaria difíciles de lograr[31].

Los cambios en las normas son típicamente decididos por las mayorías al interior de un órgano legislativo. Los cambios en las

---

[27] Mariana Ahumada, "La expansión del control de constitucionalidad y el sistema de los tribunales constitucionales", en Tribunales Constitucionales y Democracia, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, págs. 65-104; Héctor Fix-Fierro, "Los tribunales constitucionales en la consolidación democrática", en Tribunales Constitucionales y Democracia, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación 2008, págs. 43-54.
[28] Stefanie A. Lindquist and Frank C. Cross, *Stability, Predictability and The Rule Of Law: Stare Decisis as Reciprocity Norm*, University of Texas.
[29] Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). "The Rule of Law Checklist". Consejo de Europa, mayo 2016.
[30] Voto minoritario de Stephen Breyer en Franchise Tax Board of California v Hyatt, decide don May 13, 2019.
[31] Epstein & Knight, citado en Lindquist & Cross.

normas también pueden surgir en los tribunales, pero estos cambios pueden tener mayor impacto en la vigencia del Estado de Derecho. Por lo cual, cuando un tribunal estima necesario separarse de un precedente establecido (o una norma ya establecida), necesita satisfacer mayores exigencias y estar justificado ante circunstancias como cambios notorios en las reglas existentes o en las circunstancias al grado de ameritar esa separación[32]. Estas exigencias reducen el margen de discrecionalidad judicial, propiciando mayor certeza y estabilidad del Derecho.

En el caso concreto, el contenido de la norma es suficientemente claro, así como su armonía con el texto constitucional y su racionalidad. Si bien se reduce el periodo de la próxima gubernatura, y por tanto de quien ocupe ese cargo, también lo es que esta disposición obedece al diseño constitucional y democrático del Estado y de su correspondencia con el nacional, así como a finalidades presupuestales en las que se abundará en otro apartado.

Por el contrario, modificar la duración del cargo a pocos días de la jornada electoral sin justificación constitucional, dejando de lado que está previsto en la Constitución estatal, propiciaría falta de certeza y estabilidad para los contendientes y también para el electorado lo cual es de suyo dañino para el Estado de Derecho. Además, su modificación implicaría ignorar las atribuciones constitucionales de las legislaturas estatales y su lugar en el entramado constitucional y democrático.

3.2.3. La duración en el encargo del gobernador de dos años está protegida por la libertad de configuración legislativa del congreso local

[32] Lindquist & Cross; Stephen Breyer.

Considero que el agravio relativo a la vulneración de la libertad de configuración legislativa del Congreso local de Baja California **es fundado y suficiente** para revocar la sentencia impugnada, por las razones que se exponen a continuación.

La periodicidad de las elecciones consiste en que los comicios se repitan con frecuencia, a intervalos determinados en la propia ley electoral, para lograr la renovación oportuna de los poderes, de conformidad con el principio constitucional de elecciones periódicas establecido en el artículo 41 Constitucional.

En el caso concreto, si bien el parámetro contemplado en la Constitución General que define el intervalo para lograr renovación en las entidades federativas para el cargo de gobernador es de seis años[33], en la fracción IV, inciso n) del artículo 116 ordena de manera adicional que las entidades federativas, a través de sus Constituciones y leyes en materia electoral **deberán** garantizar que se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales[34].

Esta última disposición obedece a una adecuación al orden constitucional federal a través de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, **con la finalidad de igualar los periodos** de

[33] Artículo 116 de la CPEUM. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. [...]

[34] Artículo 116 de la CPEUM [...] IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; [...]

elección o los procesos electorales locales con los de las elecciones federales.

Al respecto, considero que el artículo 116, fracción IV, inciso n) de la constitución establece, a través de una norma competencial, una potestad legislativa, es decir, una potestad al legislador ordinario estatal para producir normas jurídicas que, si bien se desarrolla con cierta libertad de configuración legislativa, esta se debe ejercer dentro de los límites que la propia Constitución impone. De tal manera que, el margen de decisión del legislador dependerá de la precisión del contenido de la Constitución General, por lo tanto, entre más amplios sean los parámetros mínimos impuestos por la norma suprema, mayor será la libertad de configuración normativa para su elección.

En el caso concreto, la materia o alcance de la potestad legislativa estatal –que confiere el artículo 116 de la Constitución General– radica en producir las normas jurídicas para garantizar que se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales, sin que estableciera parámetros adicionales a estos.

En consecuencia, el legislador ordinario, para adecuar esta reforma federal a la Constitución Política del Estado de Baja California, es decir, para homologar la elección de gobernador con el proceso federal del 2021, determinó que el gobernador electo en el proceso electoral de 2019 durará dos años, es decir, iniciará en funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2021.

Así, mediante el ejercicio de la referida potestad normativa que tiene el legislador ordinario, los partidos políticos y la ciudadanía interesada en participar en el proceso para renovar el cargo de gobernador están sujetos, de manera excepcional, a esta condición

para ejercer el derecho al sufragio activo y pasivo con el propósito de renovar e integrar los órganos de poder político.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la acción de inconstitucionalidad 13/2015 –**por unanimidad de once votos**–[35], 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 no se advertía de qué manera pudiera vulnerar la Norma Fundamental[36].

La SCJN 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, este órgano jurisdiccional determinó que tampoco era posible que se examinara si la medida tomada por el legislador era las más conveniente, dado que es el legislador estatal al que, en uso

---

[35] Véase jurisprudencia de la SCJN de rubro **JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS.** 160544. P./J. 94/2011 (9a.). Pleno. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, diciembre de 2011, Pág. 12.

[36] En esa acción de inconstitucionalidad, por **unanimidad de once votos**, se reconoció la validez de los transitorios segundo y cuarto del Decreto 536 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que señalaban: "[...] **Segundo.** Los diputados al Congreso del Estado que se elijan el primer domingo de junio de 2016 durarán en su encargo dos años. Los diputados a la LXV Legislatura serán electos excepcionalmente el primer domingo de julio de 2018 y tomarán posesión el 5 de noviembre del mismo año. Asimismo, el primer domingo de julio de 2018 se elegirá al Gobernador del Estado, para cubrir el período del 1 de diciembre de 2018 al 30 de noviembre de 2024. [...] **Cuarto.** El Gobernador electo el primer domingo de junio de 2016 entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre de 2016 y concluirá el treinta de noviembre de 2018".

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

A partir de esto, es posible sostener 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.**

En el caso concreto, en un control de constitucionalidad, el Tribunal local concluyó que, si bien el Congreso estatal tenía la obligación, por mandato constitucional, de empatar una elección local (gobernador, diputados o ayuntamientos), con una federal, tenía tres opciones: 1) establecer que el periodo inicie en el dos mil diecinueve y termine en el dos mil veintiuno, 2) que el periodo inicie en el dos mil diecinueve y termine en el dos mil veinticuatro, o 3) que el periodo comprenda del dos mil diecinueve al dos mil veinticinco.

Cabe señalar que esta tercera opción fue incorporada por el Tribunal Local en la sentencia impugnada, pues anteriormente sólo consideró como posibles las dos primeras opciones al analizar el mismo problema jurídico en la sentencia dictada el veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve en el expediente RI-18/2019 y acumulados (revocada posteriormente por esta Sala Superior).

Mientras en la sentencia de veinticuatro de febrero el Tribunal concluyó que la gubernatura debía durar 5 años, en la resolución impugnada, de siete de mayo, sostiene que dicho cargo debe durar 6 años de conformidad con los principios de progresividad y *pro persona*, puesto que esa opción implicaba una restricción menor al derecho de ser votado.

Por lo tanto, bajo la lógica del Tribunal responsable, entre más años se contemplaran para el ejercicio del cargo de gobernador, más se protegía el derecho a ser votado. Ahí radica el principal motivo de nuestro disenso.

Lo anterior, porque considero que el derecho a ser votado, en su vertiente de ejercicio del cargo, no debe considerarse en forma aislada, sino en conjunto con otros principios y valores constitucionales, tal es el caso del periodo establecido por el legislador ordinario local para cumplir con la finalidad constitucionalmente conferida de ajustar el calendario electoral local con el federal.

En mi opinión, la fijación del período está a disposición de la legislatura estatal, en cuanto a su duración, siempre que no se rebasen los límites constitucionales, y que se parta de una presunción de validez.

En consecuencia, estimo que el tribunal local perdió de vista que la norma de que se trata cae dentro del ámbito de configuración legislativa de los Estados y el control que pretendió realizar no logró derrotar la presunción de validez de la norma constitucional local.

a. Duración en el cargo y política comparada

Por otra parte, en relación con el análisis que elabora la sentencia impugnada sobre la restricción del derecho a ser votado que generaba la temporalidad del cargo, considero relevante destacar que la duración en el cargo no se puede definir a partir del derecho al sufragio pasivo de quienes pretenden ser electos.

Su razón de ser se encuentra en la necesidad de limitar el poder y no en el derecho de los candidatos o funcionarios electos a permanecer en él durante determinado tiempo. La duración en el

cargo es una de las formas de limitación del poder, es decir, es una limitación temporal del poder y se trata por tanto de una decisión de carácter y oportunidad política que correspondió discutir y decidir hace cinco años a los actores políticos que compiten por el poder.

Intentar introducir, en una discusión política y de poder, argumentos sobre el derecho al sufragio pasivo implica el riesgo de instrumentalizar la connotación neutra que tienen los derechos humanos. **No estoy de acuerdo en que el Tribunal Electoral del Estado de Baja California haya utilizado el discurso sobre el derecho al sufragio pasivo de los candidatos, para justificar, cinco días antes de la elección, la modificación de una decisión política tomada por el congreso y los ayuntamientos de Baja California hace cinco años[37].**

Una posición como esa parece desconocer cualquier carácter político y de poder de las controversias sobre las que decidimos. Parece desconocer las consecuencias negativas para la democracia cuando los tribunales se inmiscuyen en decisiones que corresponden tomar a la política y a los actores políticos.

Es evidente que cada poder tiene funciones equilibradas más no rivalizadas en la práctica y la finalidad del poder judicial es ser independiente y ser el encargado de asegurar el equilibrio de todo el sistema[38].

---

[37] La instrumentalización de los derechos humanos para justificar decisiones políticas no es nueva en América Latina. El tribunal constitucional boliviano, que en 2017 aprobó la reelección presidencial indefinida con el argumento del derecho humano al sufragio pasivo del presidente en ejercicio, a pesar de la limitación constitucional y a pesar del resultado de un referéndum que en 2016 negó la posibilidad de reelección para un cuarto mandato del presidente de aquel país. Es decir, declaró la aplicación preferente de los derechos políticos del presidente por encima de los artículos de la constitución que limitan la cantidad de veces que una persona puede ser reelecta.

[38] Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John. (1789). El Federalista. Librodot.

b. La decisión del Tribunal local se aparta de los fines que persiguió la reforma política en el estado de Baja California

Por otra parte, considero que la decisión del Tribunal local se aparta completamente de los fines que persiguió la reforma política en el estado de Baja California.

El órgano constituyente de esa entidad determinó, en la exposición de motivos de la reforma constitucional publicada el 17 de octubre de 2014[39], que de conformidad con el mandato de la Constitución General –de garantizar que por lo menos se verifique una elección local en la misma fecha que tenga lugar alguna de las elecciones federales–, consideraron procedente la concurrencia de las tres elecciones locales, es decir, la de diputaciones, los ayuntamientos y la gubernatura con las elecciones federales.

Las razones para promover esta reforma constitucional fueron las siguientes:

a) Lograr una mayor eficiencia operativa en la organización electoral local.
b) La reducción del costo financiero de los procesos electorales y de los recursos dedicados a la organización de las elecciones, pues solo se organizaría un proceso electoral cada tres años.

c) Abatir los altos niveles de abstencionismo de la sociedad en las elecciones dado por la frecuente convocatoria a elecciones estatales y federales en tiempos diferentes, ya

[39] Se puede consultar en la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=EufMDQkjvWKTzzHrgg5LhrPZguBMTSQwBSyWSr5LAhekTTqOU9xEwlr7XEZu6UchCHBIWdSjAtG6gxh04SF69w==

que los ciudadanos podían comparar las propuestas de los partidos y observar su desempeño en condiciones similares.

d) Reducir la permanente actividad electoral de los partidos políticos, lo que propiciaría la realización de otras actividades políticas inherentes a los partidos, evitando la politización de diversas actividades de gobierno y la constante presencia de propaganda electoral.

Es por esas razones por las cuales el Congreso del Estado de Baja California determinó que las diputaciones, los ayuntamientos y la gubernatura electas en 2019 durarían en su encargo dos años para empatar las elecciones locales con las elecciones federales de 2021 en donde se elegirán las diputaciones del Congreso de la Unión.

Esto –señalaron– propiciaría que los siguientes comicios de diputaciones y ayuntamientos en la entidad se celebren junto con la elección federal de 2024 y la sucesiva elección a la gubernatura se lleve a cabo de manera conjunta con la elección federal de 2027 y así sucesivamente.

Ahora bien, la decisión del tribunal local de no empatar la elección a la gubernatura con las elecciones federales rompía completamente con el esquema de concurrencia diseñado por el órgano reformador, pues los comicios a la gubernatura quedarían desfasados por un año con el resto de las elecciones de manera permanente. Por ejemplo, para renovar la gubernatura se tendrían que organizar elecciones en 2025, es decir, un año después de las elecciones federales y locales de 2024.

Entonces, considero que la decisión del Tribunal local dejaba sin contenido la reforma constitucional en la entidad sin derrotar la presunción de validez de la norma constitucional local, pues esta decisión generaría ineficiencia operativa en la organización electoral local, mayor gasto de recursos económicos de los procesos electorales –pues no se organizaría una sino dos elecciones cada tres años– y no atendería la demanda social, ya que se mantendría la frecuente convocatoria a elecciones federales locales en diferentes momentos.

- **Duración en el cargo, certidumbre e incertidumbre**

Finalmente, es importante destacar la trascendencia de la desición del Tribunal local en la certidumbre e incertidumbre de las reglas del juego político para garantizar la existencia y fuerza política de los competidores.

México se inserta en una democracia, por lo que es muy importante que los actores políticos y, sobre todo las instituciones respeten las reglas que se preestablecieron para una contienda electoral. Adam Przeworski[40] señala que en una democracia ninguna de las fuerzas políticas enfrentadas conoce de antemano el desenlace de los conflictos particulares, por lo que presupone la existencia de incertidumbre.

Por una parte, la incertidumbre es lo que motiva a los actores a participar en la interacción democrática, pues si los resultados estuviesen predeterminados o fuesen completamente indeterminados, los grupos no tendrían ninguna motivación para organizarse como participantes.

[40] Przeworski, Adam (1995): *Democaracia y mercado*. Cambridge: University Press. Reino Unido.

Sin embargo, el hecho de que la incertidumbre sea inherente a la democracia no significa que todo sea posible o que nada pueda preverse, ya que el marco institucional determina lo que puede suceder, por lo tanto, existe una incertidumbre organizada.

En una contienda electoral, los actores políticos en competencia deben de saber cuánto durará el cargo por el que compiten, con esto podrán hacerse una idea de sus expectativas y calcular el curso de acción más conveniente para ellos. En la realidad, desde el año 2014 se legisló el marco normativo que fungiría en la elección de Baja California. Hasta aquí, existe una incertidumbre en los resultados, pero también certidumbre en el proceso.

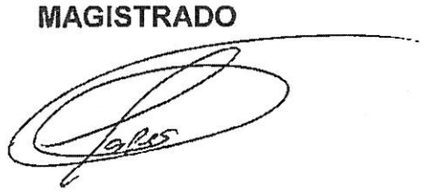
En ese sentido, las instituciones democráticas confieren un carácter intertemporal a los conflictos políticos, como dice Przeworski ofrecen una perspectiva para los actores políticos que les permite pensar en el futuro en vez de preocuparse exclusivamente por los resultados presentes.

Las decisiones que tomen los tribunales electorales deben estar orientadas a producir beneficios de largo plazo, y no de una elección del momento. Considero pues, que es más pernicioso ir en contra de una norma impuesta por el legislativo para futuros precedentes, que el permitir un periodo de dos años para gobernador.

En la decisión del Tribunal local, las desventajas que producía la injerencia del poder judicial en el legislativo a nivel sistema eran mayores que los beneficios a la protección al derecho al sufragio que argumenta el proyecto.

Por los motivos antes expuestos emito este voto concurrente.

MAGISTRADO



REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN