

SUP-JE-97/2019 y acumulados

Actores: Partido Acción Nacional y otros
Responsable: Tribunal Electoral de Baja California

Tema: Impugnación de un acuerdo del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Consideraciones

¿Qué decidió la mayoría?

Confirmar la sentencia del Tribunal de Baja California que desechó las impugnaciones en contra del Acuerdo del Congreso del Estado que aprobó la realización de una consulta ciudadana, respecto de la ampliación del periodo del encargo de la próxima gubernatura. Lo anterior, al estimar que ello no es materia electoral.

¿Por qué emití voto razonado?

Si bien coincido en la confirmación del acto impugnado, por las razones mencionadas; además, en mi concepto se actualizan dos razones adicionales:

- a. Existe cosa juzgada, porque en los diversos medios de impugnación que ha resuelto la Sala Superior, lo ha hecho con base en la norma que señala que el periodo de encargo de la próxima gubernatura será de dos años.
- b. La consulta ciudadana está inmersa en el procedimiento legislativo, razón por la cual los tribunales electorales no pueden ejercer control sobre ella.

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZÑA, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-97/2019 Y ACUMULADOS

| | |
|---|----|
| ÍNDICE | |
| GLOSARIO | 1 |
| I. Sentido..... | 1 |
| II. Contexto de la controversia | 1 |
| III. Cosa juzgada: a la luz de la normatividad vigente en la elección celebrada, la gubernatura debe durar dos años..... | 3 |
| IV. El congreso estatal creó una fase adicional al procedimiento legislativo, lo cual no es controlable por los tribunales electorales..... | 7 |
| V. Conclusión..... | 11 |

GLOSARIO

| | |
|---------------------------------------|--|
| Acuerdo impugnado | Acuerdo de incompetencia emitido por el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California |
| Constitución: | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| Constitución estatal | Constitución Política del Estado de Baja California |
| Congreso estatal | Congreso del Estado de Baja California |
| Ley de Participación Ciudadana | Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California |
| Tribunal de Baja California | Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California |

I. Sentido

Si bien coincido en confirmar el acto impugnado, a mi juicio debe ser por lo siguiente:

1. Existe cosa juzgada, conforme a las normas actualmente aplicables, porque esta Sala Superior ya se ha pronunciado en diversos asuntos sobre la duración por dos años de la gubernatura, y
2. El Congreso estatal creó una fase adicional del procedimiento legislativo, lo cual no es controlable por los tribunales electorales.

II. Contexto de la controversia

1. Reformas normativas

Como es sabido, en el año dos mil catorce el Congreso estatal reformó la Constitución local con el propósito de hacer

concurrentes las elecciones del estado con las federales.

Así, en el artículo octavo transitorio del decreto 112 se determinó que la gubernatura electa en dos mil diecinueve concluirá en dos mil veintiuno.

2. Procedimiento electoral 2018-2019

a. Convocatoria a elecciones. Con base en esa normativa, el Instituto local emitió convocatoria para la elección de la gubernatura. En ese acto precisó que la duración del cargo sería de dos años, precisamente por lo establecido en el mencionado artículo octavo transitorio.

Desde la emisión de la convocatoria hasta la fecha de la elección se promovieron diversos medios de impugnación, tanto locales como federales, relacionados con la duración del cargo.

i. SUP-JRC-5/2019 y acumulados. En este asunto, la Sala Superior revocó la sentencia del Tribunal de Baja California, por la cual amplió la duración de la gubernatura de dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro.

En esa ocasión se revocó porque la impugnación de la convocatoria, como acto de aplicación del artículo transitorio, se había realizado de manera extemporánea. Por tanto, la ampliación de la duración del cargo quedó sin efectos.

ii. SUP-JRC-22/2019 y acumulados. En este caso, la Sala Superior revocó una diversa sentencia del Tribunal de Baja California, en la cual amplió la duración del cargo de la gubernatura de dos mil diecinueve a dos mil veinticinco.

En ese momento, Jaima Bonilla Valdez había impugnado su registro como candidato a la gubernatura, con la pretensión de dejar sin efecto la duración de dos años del cargo.

Sin embargo, esta Sala Superior determinó que la convocatoria

era, en todo caso, lo que se debió controvertir y el acuerdo de registro no fue un acto de aplicación del artículo transitorio.

Los dos anteriores juicios acontecieron antes de la jornada electoral.

b. Entrega de la constancia. El once de junio, el Instituto local entregó a Jaime Bonilla Valdez la constancia de mayoría y validez de la elección a la gubernatura. En ese documento se precisó que la duración del cargo sería de dos mil diecinueve a dos mil veintiuno, es decir, dos años.

Con motivo de la calificación también se promovieron diversos juicios.

i. SUP-JRC-37/2019 y acumulado. En estos asuntos, la Sala Superior confirmó la elegibilidad de Jaime Bonilla Valdez y los resultados del cómputo de la elección, motivo por el cual también se confirmó la entrega de la constancia de mayoría.

ii. SUP-JRC-40/2019. Jaime Bonilla Valdez impugnó la constancia de mayoría otorgada a su favor, con el propósito, nuevamente, de dejar sin efectos la duración del cargo por dos años.

Empero, Jaime Bonilla Valdez desistió del juicio, lo cual fue acordado favorablemente por el Tribunal de Baja California. Esa sentencia fue impugnada ante esta Sala Superior, la cual confirmó que era válido el desistimiento.

El efecto de esta última determinación de la Sala Superior fue que, con base en la legislación vigente, la duración del cargo de la gubernatura quedara en dos años.

III. Cosa juzgada: a la luz de la normatividad vigente en la elección celebrada, la gubernatura debe durar dos años

a. El Tribunal de Baja California debió considerar lo resuelto por la Sala Superior en los precedentes

Es mi convicción que el Tribunal de Baja California debió considerar lo resuelto por esta Sala Superior en los distintos medios de impugnación relacionados con la duración del cargo, en los términos de la legislación vigente

Esto es así, porque esta Sala Superior se ha pronunciado claramente, de manera definitiva e inatacable, sobre la duración del cargo, motivo por el cual el Tribunal de Baja California estaba vinculado a lo resuelto en los respectivos medios de impugnación.

b. Cosa juzgada

No queda duda que desde la convocatoria y hasta hoy, pasando por la entrega de la constancia de mayoría en Baja California ha regido sólo una ley en lo relativo a la duración del cargo.

En efecto, la duración del cargo fue establecido desde la emisión del artículo octavo transitorio, el cual se reflejó en la convocatoria emitida por el Instituto local para la elección de la gubernatura.

Bajo esta perspectiva, este órgano jurisdiccional ha resuelto todos los casos que se le han planteado, es decir, con base en la normativa relativa a la duración del cargo.

En este contexto, se determinó confirmar la entrega de la constancia de mayoría, en la cual claramente se menciona que la duración del cargo es por dos años.

En este sentido, con base en los precedentes antes mencionado, estoy convencido que, en el caso, existe cosa juzgada, conforme a las normas actualmente aplicables, respecto a la duración de la gubernatura electa en dos mil diecinueve, ello a partir de la normativa vigente.

Esto es así, porque los distintos medios de impugnación en los cuales esta Sala Superior se ha pronunciado de manera definitiva e inatacable han tenido como efecto dejar firme la duración de dos años de la gubernatura electa en dos mil diecinueve.

Tal como se señaló, en el año dos mil catorce se reformó la Constitución estatal con el propósito de hacer concurrentes las elecciones locales y las federales. Para tal propósito, se determinó que la gubernatura electa en dos mil diecinueve sólo duraría dos años, a fin de que, en dos mil veintiuno, concurrieran las elecciones federales con una nueva elección a la gubernatura.

Esa norma fue base en el procedimiento electoral iniciado este año con la convocatoria y concluido con el último medio de impugnación relacionado con la validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría, es decir, los juicios de revisión SUP-JRC-37/2019 y acumulados, así como el SUP-JRC-40/2019.

Esos asuntos estaban relacionados con la elegibilidad de Jaime Bonilla Valdez, con los resultados del cómputo de la elección y con la constancia de mayoría en la cual se precisa la duración de la gubernatura.

En todos esos casos, así como en los diversos juicios de revisión SUP-JRC-5/2019 y acumulados, así como SUP-JRC-22/2019 y acumulados, vinculados precisamente con la duración de la gubernatura, se estudió y aplicó la normativa vigente en la actualidad, incluido el artículo octavo transitorio.

En ese sentido, si esta Sala Superior ya se pronunció sobre la validez de la elección, así como en la duración del cargo con base en la normativa vigente, es evidente que existe cosa juzgada, conforme a las normas actualmente aplicables, sobre el periodo de la gubernatura electa en dos mil diecinueve

En efecto, al resolver los medios de impugnación antes precisados, esta Sala Superior se pronunció sobre cada uno de los argumentos planteados por los distintos participantes en la elección, para lo cual invocó las normas constitucionales y legales vigentes.

Ahora, respecto a la duración de la gubernatura, de manera particular en los juicios de revisión SUP-JRC-5/2019 y

**SUP-JE-97/2019
Y ACUMULADO**

acumulados, SUP-JRC-22/2019 y acumulados, SUP-JRC-37/2019 y acumulados, así como el SUP-JRC-40/2019, a pesar de estar cuestionada la aplicabilidad del artículo octavo transitorio, lo cierto es que, con independencia del razonamiento expuesto en cada una de esas sentencias, ese precepto se ha mantenido en el procedimiento electoral ya concluido.

Así, una vez resueltos todos los medios de impugnación, esta Sala Superior confirmó la entrega de la constancia de mayoría en los términos en que fue otorgada¹. Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución, las sentencias de este Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, motivo por el cual ningún medio de impugnación procede para controvertirlas y, por ese sólo hecho, adquieren la calidad de cosa juzgada.

En este sentido, también es necesario señalar que el artículo octavo transitorio en ningún momento ha sido declarado inaplicable por este órgano jurisdiccional y, en consecuencia, es el que rigió durante el procedimiento electoral, motivo por el cual la gubernatura electa fue para dos años, por ser la temporalidad con la cual esta Sala Superior resolvió los distintos asuntos.

Por tanto, con base en la institución jurídica procesal de la cosa juzgada, el Tribunal de Baja California debió declarar inoperantes los argumentos de los actores en la instancia local en la parte relativa, porque la duración del cargo de la gubernatura ha quedado firme conforme a las normas actualmente aplicables, según lo resuelto en las diversas sentencias emitidas por esta Sala Superior.

Ello, porque la supuesta violación al derecho a votar y la vulneración al principio de certeza son inexistentes, al ser afirmaciones sin sustento jurídico y fáctico, debido a que la duración del cargo de la gubernatura es de dos años, porque así lo indicaba la normativa actualmente vigente que rigió el

¹ La cual establecía dos años como duración del cargo.

procedimiento electoral y hasta el día de hoy.

IV. El congreso estatal creó una fase adicional al procedimiento legislativo, lo cual no es controlable por los tribunales electorales

No pasa desapercibido que actualmente se desarrolla un procedimiento legislativo en el cual se pretende reformar el artículo octavo transitorio que establece la duración de la gubernatura electa en dos mil diecinueve.

Al respecto, el Congreso estatal emitió un acuerdo para ordenar la realización de una “consulta ciudadana”, para decidir si continua con el procedimiento legislativo de reforma constitucional.

Empero, esa “consulta” en modo alguno forma parte del procedimiento legislativo ordinario, porque éste está regulado conforme a lo siguiente:

- Las iniciativas se sujetan a los trámites de dictamen de comisiones, discusión y votación.²
- En casos urgentes, el Congreso estatal puede dispensar los trámites para la aprobación de leyes.³
- Si se desecha una iniciativa no se podrá volver a presentar en el mismo periodo de sesiones.⁴
- Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso estatal y promulgadas por el Ejecutivo.⁵
- Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso estatal, puede negar la sanción y devolverlo con sus observaciones.⁶
- En cuanto a las reformas constitucionales, la iniciativa requiere ser aprobada por las dos terceras partes de las diputaciones, hecho lo cual se envía a los ayuntamientos para ser aprobada por

² Artículo 29 de la Constitución estatal

³ Artículo 31 de la Constitución estatal

⁴ Artículo 32 de la Constitución estatal

⁵ Artículo 33 de la Constitución estatal.

⁶ Artículo 34 de la Constitución estatal

SUP-JE-97/2019
Y ACUMULADO

la mayoría de éstos. Solo las reformas aprobadas con este procedimiento, pueden ser objeto de referéndum.

Con base en la normativa aplicable del procedimiento legislativo en Baja California, se advierte que la “fase de consulta” de ninguna manera forma parte del mismo y constituye una etapa adicional creada por el Congreso estatal.

En efecto, de la lectura del acuerdo del Congreso estatal se advierte literalmente lo siguiente:

PRIMERO. Se aprueba realizar una consulta directa ciudadana por este Poder Legislativo del Estado libre y Soberano de Baja California, para que, en forma abierta, transparente, y democrática, se conozca el sentir de las y los ciudadanos bajacalifornianos, respecto a la ampliación de mandato de 2 a 5 años de la Gobernatura, y que el resultado de tal manifestación ciudadana, sea tomada como mandato para esta Legislatura del Estado. **En el supuesto de aprobarse por un mandato de 5 años, se continuará con el proceso legislativo correspondiente; Si el sentido del resultado fuera por un mandato de 2 años, se interrumpirá dicho proceso legislativo.**

(El resultado es para efecto de este voto)

Conforme a la transcripción se observa que el acuerdo del Congreso estatal es claro en establecer que se continuará el procedimiento legislativo sólo tras analizar los resultados de la consulta, en los términos indicados.

Incluso, se señala expresamente qué va a suceder en cada supuesto, de tal forma que si la consulta aprueba la extensión del mandato se continuará con el procedimiento.

En cambio, si se desaprueba la extensión el procedimiento se interrumpirá.

Lo anterior claramente refleja que el Congreso estatal crea una fase adicional del procedimiento legislativo no regulada en la normativa aplicable.

Esta situación podría ser hipotéticamente contraria a la Constitución, pero dado que está inmerso a manera de una fase adicional creada “ad hoc” en el procedimiento legislativo, no

corresponde a los tribunales electorales decidir sobre su constitucionalidad, de acuerdo con lo siguiente.

1. El tema del acuerdo impugnado corresponde al Derecho Parlamentario

Como se ha precisado, la llamada consulta está inmersa como fase “ad hoc” del procedimiento legislativo y, en consecuencia, se rige por el Derecho Parlamentario, lo cual excluye la posibilidad de intervención de los tribunales electorales.

Efectivamente, las cuestiones relacionadas con el procedimiento legislativo corresponden al ámbito Derecho Parlamentario, respecto del cual esta Sala Superior ha sostenido la incompetencia de los tribunales electorales para conocer y decidir sobre su constitucionalidad y/o legalidad⁷.

El procedimiento de creación de leyes se rige por normas material y formalmente de carácter parlamentario, en tanto regulan la forma en cómo el órgano legislativo debe actuar en su tarea.

Así, las normas parlamentarias regulan quiénes son los sujetos facultados para presentar iniciativas de ley, cuál es el procedimiento establecido para tramitar la iniciativa, la discusión y aprobación.

De igual forma, esas leyes determinan los casos en los cuales el Ejecutivo puede ejercer su facultad de veto y, de ser el caso, cómo se deben atender las observaciones hechas por ese poder.

Hecho lo anterior, esas normas parlamentarias regulan la publicación de las leyes aprobadas y cuándo entran en vigor.

Como se advierte, las normas que regulan el procedimiento

⁷ Jurisprudencia 34/2013. “DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO”.

Jurisprudencia 44/2014. “COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO”.

legislativo están relacionadas directamente con la función de creación normativa de los congresos, federal y locales.

Por tanto, los procedimientos legislativos, así como los actos inmersos en éstos, en primer lugar, no tienen sustento en una ley o norma electoral; además, tampoco se relacionan con el ejercicio de derechos político-electorales.

Por ello, los tribunales electorales no pueden ejercer control sobre los procedimientos legislativos ni de los actos relacionados con éstos, máxime si ninguna norma constitucional o legal les autoriza realizar ese tipo de control.

2. El tema del acuerdo impugnado es de carácter constitucional en lo general

Sobre la imposibilidad por los tribunales electorales de conocer en concreto la vulneración al procedimiento legislativo, la inclusión de fases específicas o su irregularidad, esta Sala Superior se ha pronunciado en ese sentido en múltiples casos.

Esto se puede constatar en los expedientes de las opiniones identificadas con las claves SUP-OP-3/2014, SUP-OP7/2014, SUP-OP-54/2014, SUP-OP-6/2015, SUP-OP-7/2015, SUP-OP-8/2015, SUP-OP-10/2015, SUP-OP-18/2015, SUP-OP-27/2015, SUP-OP-29/2015 y SUP-OP-32/2015.

En todos esos casos, esta Sala Superior ha señalado que las violaciones a la normativa que regula los procedimientos legislativos, son parte de la Ciencia del Derecho en lo General, así como del Derecho Constitucional y Parlamentario, en lo particular.

Por tanto, se ha abstenido de emitir una opinión en esos temas, porque, esencialmente, no requieren un pronunciamiento especializado en materia electoral, en tanto éstos se relacionan con otros ámbitos del Derecho.

En efecto, los tribunales electorales tienen como finalidad la

defensa de los derechos constitucionales y legales de los diversos sujetos de Derecho, contenidos en ordenamientos jurídicos de carácter electoral.

En la especie, los procedimientos legislativos y los actos inmersos en los mismos están regulados en ordenamientos distintos a los electorales, los cuales tienen como finalidad, entre otros, regular las funciones de los órganos encargados de crear las leyes.

En este sentido, al ser aspectos de una materia distinta a la electoral, el procedimiento legislativo y los actos o fases inmersos están fuera de la competencia de los tribunales electorales y, en consecuencia, en este ámbito no es posible ejercer a los tribunales electorales un control de constitucionalidad y/o legalidad sobre los mismos.

V. Conclusión

Con base en lo expuesto, en mi concepto, lo procedente es confirmar la sentencia impugnada por los motivos expresados adicionalmente en este voto razonado.

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA