

EXPEDIENTE: SUP-OP-5/2019

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD: 112/2019, 113/2019, 114/2019 Y 115/2019

PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, MOVIMIENTO CIUDADANO, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDADES: CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y OTRA

Ciudad de México, a treinta de octubre de dos mil diecinueve.

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN LOS EXPEDIENTES RELATIVOS A LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2019, 113/2019, 114/2019 Y 115/2019, A SOLICITUD DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

1. CUESTIÓN GENERAL

El artículo 68¹, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Políticas de

¹ "Artículo 68

los Estados Unidos Mexicanos señala que en aquellos casos en los que se promueva una acción de inconstitucionalidad contra alguna ley de carácter electoral, el Ministro Instructor podrá solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre los temas y conceptos de invalidez que tengan relación con la materia electoral.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, si bien no son vinculantes las opiniones que, sobre temas con contenido electoral emita la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estas aportan elementos adicionales para el estudio de las instituciones pertenecientes a la materia electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas.²

2. AUTORIDAD RESPONSABLE Y NORMAS IMPUGNADAS

El artículo 71, párrafo segundo³, de la ley reglamentaria citada establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de

[...]

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.”

[...]

² Véase jurisprudencia 3/2002 de rubro: ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, Pleno, Tomo XV, Febrero de 2002, Pag. 555.

³ “Artículo 71...”

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.”

Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución Federal deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando el Ministro Instructor solicite opinión desde un puntos de vista jurídico electoral en el expediente respectivo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá hacer referencia concreta a los temas que resulten la materia de la impugnación.

En el caso, los partidos políticos promoventes de la acción de inconstitucionalidad señalan como autoridades responsables al Congreso del Estado de Baja California, como órgano emisor de la reforma impugnada y al Gobernador Constitucional de la misma entidad, por la promulgación y publicación de la misma. Preceptos impugnados conforme a lo señalados por cada partido político:

Acción de Inconstitucionalidad	Promovente	Precepto impugnado
112/2019	Partido Acción Nacional	La modificación al artículo octavo transitorio del Decreto 112 emitida por el Congreso del Estado de Baja California el pasado 23 de julio de 2019.
113/2019	Movimiento Ciudadano	Decreto 351 de reforma al artículo Octavo Transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante decreto No. 112 de 11 de septiembre de 2014, publicado en el periódico oficial del estado el pasado 17 de octubre de 2019.
114/2019	Partido de la Revolución	Decreto 351 publicado en el periódico oficial del Estado de Baja California el

	Democrática	17 de octubre de 2019, No. 45 Tomo CXXVI, por el que se reforma el artículo Octavo Transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante decreto número 112, de 11 de septiembre y publicado el 17 de octubre de 2014 en el Periódico Oficial del Estado.
115/2019	Partido Revolucionario Institucional	Decreto 315 expedido por la XXII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California publicado en el Periódico Oficial Número 45, Tomo CXXVI, del 17 de octubre de 2019, por el que se reforma el artículo Octavo Transitorio del Decreto número 112 de la H. Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial número 50, sección I, tomo CXXI, del 17 de octubre de 2014.

Ahora bien, con independencia de la denominación que cada partido político dé a la norma impugnada, lo cierto es que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera que el precepto impugnado está constituido por el Decreto 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre del dos mil diecinueve, por el que se reforma el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, de once de septiembre de dos mil catorce, cuyo texto es el siguiente:

***“ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto 112 de fecha 11 de septiembre del año 2014, para quedar como sigue:*

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO AL SÉPTIMO.- ...

OCTAVO.- *Para efecto de la concurrencia de la elección de Gubernatura del Estado con el proceso electoral federal de 2024, la Gubernatura electa en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2024. La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del Gobernador del Estado al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral de 2030.*

Por única ocasión el Gobernador del Estado electo en el proceso electoral de 2024, iniciará funciones el primero de noviembre de 2024 y concluirá el treinta y uno de agosto de 2030.

NOVENO AL DÉCIMO NOVENO.- ...”

3. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

3.1. Partido Acción Nacional

- Violación al proceso legislativo, porque no se actualizó la urgencia.
- Vulnera la prohibición Constitucional de realizar modificaciones legales fundamentales durante el proceso electoral, contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.
- Violación a principios de la democracia representativa, del ejercicio del voto popular, certeza y no reelección, así como indebida ampliación de mandato del gobernador electo.

3.2. Movimiento Ciudadano

- Violación al proceso legislativo, porque no se actualizó la urgencia.
- Vulnera la prohibición Constitucional de realizar modificaciones legales fundamentales durante el proceso electoral, contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.
- Dilación injustificada de la publicación en el periódico oficial para llevar a cabo una consulta ciudadana, carente de sustento constitucional o legal.
- Violación a los principios constitucionales, por emitir normas con efectos retroactivos y de carácter privativo y en un momento para el cual estaba impedido de efectuar modificaciones fundamentales a la legislación electoral.
- Violación al derecho al sufragio libre y en condiciones de igualdad.
- Indebida ampliación de mandato.
- Violación al principio de certeza y soberanía popular al tergiversar la voluntad colectiva manifestada mediante el sufragio.
- Violación a la igualdad en el voto pasivo.

3.3. Partido de la Revolución Democrática

- Vulnera la prohibición Constitucional de realizar modificaciones legales fundamentales durante el proceso electoral, contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.

- Violación a los derechos político-electorales de votar y ser votado, y principio de elecciones mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, con reglas previamente determinadas, ciertas, legales y objetivas a efecto de generar certeza en el electorado.
- Inobservancia de las acciones de inconstitucionalidad 39/2006 y acumuladas 40/2006 y 42/2006, así como 138/2015, en la que se determinó que la ampliación de mandato deberá hacerse como previsión a futuro, a fin de que el electorado esté previamente informado y tenga conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elijan de modo que se respete su voluntad, es decir, no aplica para quienes ocupen actualmente esos cargos.

3.4. Partido Revolucionario Institucional

- Indebida ampliación de mandato por falta de atribuciones.
- Vulneración de la temporalidad definida para la renovación de los cargos de elección popular.
- Violación al principio de certeza y a la prohibición Constitucional de realizar modificaciones legales fundamentales durante el proceso electoral, contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.
- Violación a la prohibición de leyes privativas al tener un beneficiario específico, el actual Gobernador Electo.

- La norma impugnada tiene un efecto retroactivo.
- Violación al pacto federal, referente a la celebración de elecciones mediante el sufragio libre, secreto y directo, al ampliar indebidamente el mandato, con lo que se vulnera los principios democráticos.

4. OPINIÓN

Del análisis de los escritos por los que los diversos partidos políticos promueven las acciones de inconstitucionalidad se advierte la siguiente temática

4.1. Violaciones al procedimiento legislativo y a los principios constitucionales de retroactividad, prohibición de leyes privativas y conclusión de los efectos del artículo Octavo Transitorio del Decreto.

Como se aprecia de la síntesis de los conceptos de invalidez, los partidos políticos demandantes afirman que existieron diversas violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 351; también hacen valer violaciones relacionadas con los principios constitucionales división de poderes, retroactividad de la norma impugnada, prohibición de leyes privativas y conclusión de efectos del artículo transitorio por el que se definió (desde dos mil catorce) el plazo de dos años para la gubernatura que resultó electa en el último proceso electoral de Baja California.

Al respecto, esta Sala Superior considera que esos planteamientos tienen relación con temas que pertenecen al ámbito del derecho en general, parlamentario y constitucional, por estar vinculados con supuestas violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo del Estado de Baja California, así como con la inobservancia de diversos principios constitucionales ajenos a la materia electoral.

En efecto, una interpretación jurídica, armónica y sistemática de los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, permite concluir que, para efectos de la acción de inconstitucionalidad establecida en la fracción II del artículo 105 de la Carta Fundamental, se debe entender que las normas de carácter electoral son aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México.

En ese sentido, los planteamientos en los que se aducen violaciones al proceso legislativo del que derivó la norma impugnada y la inobservancia de los principios constitucionales que quedaron enunciados no se consideran de índole electoral.

Por lo tanto, dichos aspectos no pueden ser materia de opinión por esta Sala Superior, por no tratarse de temas estrictamente

electorales. Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional al emitir las opiniones identificadas con las claves de expediente SUP-OP-08/2012, SUP-OP-11/2012, SUP-OP-03/2014, SUP-OP-07/2014 y SUP-OP-54/2014.

4.2. Oportunidad de la modificación de la Constitución Local (violación al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General) y transgresión del principio de certeza

En cuanto a su temporalidad, el Decreto 351 que reforma el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 de la Constitución Política de Baja California, vulnera el principio de certeza previsto en los artículos artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Al respecto, el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal garantiza el principio de certeza al prever

la obligación de promulgar y publicar las reformas electorales con noventa días de anticipación, y la prohibición de que durante el proceso electoral se realicen modificaciones sustanciales.

El caso tiene un carácter sui generis, ya que la modificación del artículo Octavo Transitorio de la Constitución local, fue promulgada y publicada una vez concluido el proceso electoral local; sin embargo, esto implica una violación a la prohibición constitucional señalada, ya que tendrá efectos sobre el proceso electoral ya concluido, esto es, modifica una norma que estuvo vigente desde el inicio del proceso electoral.

Por regla general, este tipo de transgresiones a la disposición constitucional señalada, se presentan por la realización de reformas sustanciales en materia electoral, dentro del plazo de noventa días previo al inicio del proceso electoral, o bien, durante el transcurso del proceso electoral; sin embargo, como se dijo, este caso tiene una característica particular, ya que la modificación se hizo una vez concluido el proceso electoral 2018-2019 en el Estado de Baja California.

No obstante esta condición, el principio constitucional de certeza tutelado en el invocado artículo 116 y en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Norma Fundamental es aplicable, se ve afectado puesto que no podrían modificarse las normas para incidir en un proceso electoral que ya concluyó.

Conforme a lo señalado, el artículo cuestionado no podía ser reformado durante el transcurso del proceso electoral y menos aún, una vez concluido, ya que esto importa una transgresión a las normas y principios básicos que rigen al sistema democrático.

Ahora bien, se considera que esta modificación es sustancial, ya que el periodo de ejercicio del cargo de un funcionario electo por voto popular tiene su base y sentido en el principio de periodicidad de las elecciones, conforme al cual debe existir un plazo cierto y conocido por toda la ciudadanía, durante el cual se ejercerá el poder público.

La reforma impugnada altera el periodo de ejercicio del cargo del Gobernador Electo en el citado proceso electoral, esto es, no tiene una proyección hacía el futuro, sino a una situación jurídica que quedó configurada previo al inicio del proceso electoral, y la cual no podía ser alterada durante el proceso electoral, y mucho menos, una vez concluido el proceso electoral.

El artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 publicado en el Periódico Oficial de once de septiembre de dos mil catorce, dispuso que el Gobernador que resultara electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve, iniciará funciones el primero de noviembre de ese año y concluiría el encargo el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

En cambio, mediante el Decreto 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre del año en curso se reformó el citado artículo transitorio, y se estableció que el Gobernador electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve, iniciará funciones el primero de noviembre del año en curso y concluiría su cargo el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro.

Lo anterior implica que el Congreso Local aumentó el periodo de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California de dos a cinco años.

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

En efecto, la porción normativa controvertida se aparta de la regularidad constitucional al contravenir el principio de certeza tutelado en los artículos 105, fracción II y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que no produce certidumbre del plazo para el que fue electo el candidato ganador para ocupar el cargo de gobernador del Estado.

En el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado Baja California se determinó que el Gobernador durará en su cargo seis años, sin posibilidad de reelección.

No obstante esto, en dos mil catorce el Congreso del Estado de Baja California, estableció que el periodo de ejercicio del cargo de la persona que resultara electa en el proceso electoral 2018-2019 sería de dos años, esto se justificó esencialmente en la necesidad de homologar la elección de Gobernador con las elecciones federales a celebrarse en dos mil veintiuno y con ello dar cumplimiento al principio constitucional de certeza resguardado en los artículos 105, fracción II y 116, Base IV, inciso n), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De este modo, puede advertirse que el poder legislativo estatal estableció una regla general, consistente en que el ejercicio de la gubernatura será por seis años; pero, también en uso de su soberanía, estableció una hipótesis de excepción: que la gubernatura que se eligió en el año dos mil diecinueve durara solamente dos años.

A este respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 3/2002⁴, ha sostenido que, de la interpretación de los artículos 116, fracción I, 40 y 41 de la Constitución Federal, se concluye que si una entidad federativa establece en ley que, por única ocasión, el

⁴ “**TERCERO.** Para efectos de homologar las fechas de las elecciones estatales y municipales con los procesos electorales federales del año 2006, el Gobernador del Estado de Aguascalientes, los Diputados integrantes de la LIX Legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes y los Ayuntamientos del Estado de Aguascalientes que sean electos en el año 2004, durarán en su cargo cinco años, dos años y dos años, respectivamente por única vez”.

Gobernador durará en su encargo cinco años, esto no vulnera el citado numeral 116, pues, por un lado, este precepto no prevé que la duración en el cargo será forzosamente de seis años, sino sólo que no deberá exceder de ese término.

Por otro lado, en uso de la autonomía estatal, cada entidad federativa puede determinar, en atención a su propia conveniencia jurídico-política y respetando los parámetros que señala la Constitución Federal, la duración de la gubernatura, pudiendo variar cuantas veces lo considere conveniente, puesto que no existe prohibición para ello.

En la aludida acción de inconstitucionalidad se señaló que, el hecho de que se varíe excepcionalmente y por una sola ocasión, el periodo de duración del ejercicio de los cargos de gobernador, miembros de las legislaturas y ayuntamientos, no es inconstitucional en sí mismo, ya que tal desajuste temporal es precisamente de excepción, con la finalidad expresa en la misma norma de tránsito de igualar los periodos de elección o los procesos electorales con los de las elecciones federales.⁵

Similar criterio sostuvo el Tribunal Pleno al analizar la legislación del Estado de Veracruz en la acción de inconstitucionalidad 13/2015⁶, que el establecimiento de un periodo menor a los seis años tenía un carácter excepcional

⁵ Lo anterior es así conforme a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006.

⁶ Fallada el once de junio de dos mil quince.

con la finalidad de homologar las elecciones locales con las federales.

Como se ve, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto distintas acciones de inconstitucionalidad en las que ha tratado el tema que es materia de estos medios de impugnación (el establecimiento de un periodo de duración de la Gubernatura menor a seis años) y los ha resuelto con un criterio consistente y reiterado: que la fijación de un plazo menor a seis años para ejercicio de una Gubernatura no es inconstitucional, porque el plazo para el ejercicio de ese encargo y de los otros de los poderes locales debe ser fijado soberanamente por el poder legislativo de cada entidad federativa, con la prohibición de que el plazo que se fije no exceda de seis años y que tales ajustes apliquen para las elecciones próximas, mas no para quienes ocupen esos cargos.

No obstante lo anterior, en aquellos casos en los una entidad federativa decida extender o acortar los mandatos de los gobernantes locales, deben hacerlo como una previsión a futuro, a fin de que el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elija de modo que se respete su voluntad, es decir, aplicando tales ajustes para las próximas elecciones, porque esa situación jurídica debe quedar establecida previo al inicio del proceso electoral, al no poder ser alterada durante su desarrollo, y mucho menos, por identidad de razón, una vez concluido el proceso electoral.

Esto, porque el elector debe tener la oportunidad de conocer para qué cargos y qué periodo elegirá a la persona que decida y la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, entre las alternativas que existan.

Así, la necesidad de que este tipo de reformas se realicen con una previsión a futuro y no sobre quienes ya estén en ejercicio del cargo, o lo vayan a desempeñar de forma inminente, persigue como finalidad que todos los contendientes (partidos políticos y candidatos) en el proceso electoral tengan y conocimiento pleno de cuáles son las normas, principios, prohibiciones y procedimientos que habrán de regir el proceso electoral.

Conforme a esto, pueden tener plena certeza de cuáles son los derechos y obligaciones a las que deben sujetarse, sin correr el riesgo de que, conforme transcurra el proceso y con la finalidad de beneficiar o perjudicar a algún actor político se pretenda alterar las normas del proceso.

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

Una de las características de todo sistema democrático es que las personas que resultarán electas durarán en su cargo el periodo que señaló la ley al momento del inicio del proceso electoral, y durante este y en el ejercicio del cargo no puede ser alterado o modificado, ya que eso trasciende a la forma en que los ciudadanos ejercen el voto activo

En este sentido, la reforma impugnada por la que se aumentó el periodo de duración del cargo para el que fue electo el Gobernador del Estado de Baja California, de manera posterior al día de la jornada electoral respectiva con la pretensión de ampliar el cargo de la persona ya electa bajo un periodo previamente determinado, en opinión de la Sala Superior, vulnera el principio de certeza previsto en los artículos 105, fracción II y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

La Sala Superior considera que la reforma al artículo octavo transitorio impugnado se aparta de la regularidad constitucional, porque la ampliación de mandato del gobernador electo de Baja California vulnera los principios de la República democrática representativa, relativa a la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el

sufragio libre, secreto y directo, así como el derecho a votar y ser votado, previstos en los artículos 39 y 41, de la Constitución, como se demuestra enseguida.

4.3.1. Marco constitutivo de la soberanía nacional y democracia representativa

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39 de la Constitución federal).

El Poder Supremo de la Unión reside y es del pueblo, un doble aspecto que se entiende en cuanto a su origen y su titularidad, además de que es un atributo jurídico de la unidad de organización colectiva constituida por el Estado.

Asimismo, se estableció que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una **república representativa, democrática**, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental (cláusula sociológica de estructura gubernamental mexicana contenida en el artículo 40 constitucional).

El carácter republicano de nuestra Nación, incluyendo la facultad de dictar las normas que rigen a toda la colectividad,

debido a que las cuestiones del gobierno son **“cosa pública”** y no dictado de una sola persona o grupo de ellas (artículos 39 y 49 de Constitución).

La **república representativa** significa que la colectividad transmite a los representantes, que pueden serlo por distintos títulos, la capacidad de decidir. La Constitución plantea la forma en que habrá de representarse la voluntad del pueblo mexicano al decir que la **República será democrática**.

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

Por tal motivo se eligen legisladores —*federales y locales*—, integrantes de los ayuntamientos y de las alcaldías de la Ciudad de México, Presidente de la República, Gobernadores y Jefe de Gobierno en la Ciudad de México.

Esto es, la Constitución se sustenta en el **principio democrático**⁷, entendido a partir del concepto de

⁷ MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para el análisis de las leyes electorales es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos

soberanía, como voluntad general residente en el pueblo y fuente central de regulación jurídica.

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

La elección de los gobernantes por parte del pueblo de los Estados federados —como característica de la soberanía estatal— está limitada a los principios de la ley fundamental. Es decir, el principio de elección autónoma de los representantes de las entidades federativas está sujeto al cumplimiento de los límites impuestos constitucionalmente⁸.

previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de ese tipo de normas, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimentar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico, el cual guardará uniformidad y consistencia en relación con los fines que persigue el sistema electoral mexicano. Por tanto, es irrelevante que algunas disposiciones que contienen esos principios rectores y valores democráticos no sean exactamente aplicables al caso concreto por referirse a supuestos jurídicos diversos, ya que la concisión de dichas normas impide reiterar literalmente dichos conceptos fundamentales a cada momento, de manera que corresponde al Máximo Tribunal del país extraerlos de los preceptos constitucionales para elevarlos a categorías instrumentales o finales de interpretación, de modo tal que la propia Constitución sea la causa eficiente de toda resolución, no únicamente por su semántica, sino también conforme a sus propósitos. **Consultable en: Tesis: P. XXXVII/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXIII, Abril de 2006, pag. 46.**

⁸ Resulta aplicable la Jurisprudencia: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DECRETO "450" DEL ESTADO DE TABASCO, EN CUANTO SUPRIMIÓ EL PLAZO PARA QUE EL CONGRESO DEL ESTADO CONVOQUE A ELECCIONES EXTRAORDINARIAS PARA ELEGIR GOBERNADOR, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 3o., 35, FRACCIÓN I, 39, 40, 41 Y 116, FRACCIONES I, PRIMERA PARTE, Y IV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El decreto mencionado publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el treinta de diciembre de dos mil, por el que se reformaron los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 47 de la Constitución Política del propio Estado, eliminando el plazo de cinco días para que el Congreso Local convocara a elecciones extraordinarias para la designación del gobernador, vulnera

4.3.2. Vulneración al principio de elecciones libres, auténticas y periódicas

En ese sentido, la renovación de nuestros gobernantes se realiza mediante elecciones *libres, auténticas y periódicas* (artículo 41 constitucional).

El principio de elecciones libres, auténticas y periódicas se introdujo a nivel constitucional para garantizar la renovación periódica de los gobernantes y su alternancia en el poder, con

los artículos 3o., 35, fracción I, 39, 40, 41 y 116, fracciones I, primera parte, y IV, inciso a), de la Constitución Federal. Ello es así, porque aun cuando es cierto que ningún precepto de la Carta Magna establece que debe preverse en las Constituciones de los Estados una disposición que señale el plazo dentro del cual el Congreso Local debe expedir la convocatoria para la celebración de elecciones extraordinarias para designar al titular del Poder Ejecutivo Estatal, también lo es que la necesidad de su previsión en dichas Constituciones deriva de los principios democráticos contenidos en los preceptos constitucionales citados, pues el hecho de que el artículo 35 constitucional garantice el derecho al voto, que el 39 consagre el principio conforme al cual se considera que la soberanía nacional reside en el pueblo, que el artículo 40 establezca expresamente que México es una República representativa, democrática y federal, y que el artículo 41 garantice los principios conforme a los cuales se deben renovar los poderes del Estado y realizar las elecciones públicas y, en general, la forma en que se estructura el Estado mexicano de conformidad con nuestro Texto Fundamental, conlleva a suponer que no es posible que una Constitución Local, que necesariamente debe ceñirse a las disposiciones y principios de aquella, omita prever en su texto un plazo de gran trascendencia como lo es el lapso que tiene el Congreso de un Estado para convocar a elecciones extraordinarias cuando, por cualquier razón, no exista en la entidad un gobernador constitucional. En el mismo sentido, lo dispuesto en el artículo 116 constitucional, cuando expresa que la elección de los gobernadores de los Estados debe ser directa y que las Constituciones y leyes locales deben garantizar que la elección de dicho funcionario se realice mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, se vería vulnerado de no preverse en la Constitución Local el plazo al que se ha hecho referencia, pues podría llegarse al extremo de que la legislatura no convocara a elecciones durante el lapso necesario para que se actualice la hipótesis contenida en el párrafo cuarto del propio artículo 47, consistente en la necesidad de nombrar a un gobernador sustituto que concluya el periodo constitucional, con lo cual, además de cometerse un claro fraude a la voluntad popular, se violentaría abiertamente lo dispuesto en la Constitución Federal que señala que la elección de los gobernadores de los Estados debe realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. **Consultable en: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIII, marzo de 2001. Tesis: P./J. 22/2001. Página: 445.**

el fin de salvaguardar la vigencia efectiva de un gobierno democrático y evitar actuaciones de extensión del mandato de un Poder representativo realizada unilateralmente, lo cual, fue precisamente lo que dio lugar a la Constitución de mil novecientos diecisiete.

La garantía fundamental del sistema democrático representativo es que el pueblo delega a los gobernantes sólo una parte del poder. Esa parte del poder está definida en la Constitución. No se entrega más poder que ese.

Ese principio tiene límites temporales y personales. Los **límites temporales fijan un lapso durante el cual se va a ejercer el poder**. Este límite deja a los representados la posibilidad de cambiar al gobernante en el caso que consideren que su actuación no se desarrolla conforme a sus intereses o a su preferencia en un lapso relativamente breve.

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

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

del poder es normalmente buscada por el ser humano; la democracia constitucional busca que esa tendencia no pueda degenerar, consignando para ello diferentes límites institucionales.

En ese sentido, la Constitución señala que la elección de Gobernador será directa, que puede ser ordinaria o extraordinaria, **pero en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo**, ni con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho; de lo cual destaca que se contempla que puede existir una elección extraordinaria de Gobernadores, los cuales pueden ser interinos, provisionales, sustitutos o encargados de despacho (artículo 116 de la Constitución).

Ahora, si bien **ningún precepto de la Constitución Federal prohíbe la prórroga del mandato del Gobernador (Diputados o Ayuntamientos) para un cierto periodo, lo cierto es que la necesidad de su previsión en las Constituciones estatales y la prudencia de su magnitud, derivan de los principios democráticos mencionados⁹.**

Ello, porque la Constitución garantiza el derecho al voto (artículo 35 constitucional), el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo (artículo 39 constitucional), que

⁹ Criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, relativa a la ampliación de mandato de legisladores e integrantes de los ayuntamientos en el Estado de Chiapas, que se encontraban en funciones cuando se dio la reforma, se consideró inconstitucional esa ampliación de mandato.

México es una República representativa, democrática y federal (artículo 40), que garantiza los principios de renovación de los poderes del Estado y de elecciones libres, auténticas y periódicas (artículo 41), lo cual conlleva a determinar que **no es válido que se prorrogue el mandato a cinco años que fue conferido al Gobernador por la voluntad de los electores para un tiempo determinado de dos años, pues el texto transitorio impugnado de la Constitución local necesariamente debe ceñirse a las disposiciones y principios de la Norma Suprema.**

De manera que, es indudable que si, en el caso que nos ocupa, el mandato del pueblo de Baja California al elegir a la persona que será el Gobernador del Estado fue exprofeso para que dicho funcionario ocupara el cargo conferido por cierto plazo (2 años), **no es válido que se prorrogue el mandato** que les fue conferido únicamente para ser ejercido por un tiempo determinado.

Esto es, **aun cuando la prórroga de mandato se contemple únicamente como una situación extraordinaria** que hará factible el logro del objetivo buscado con la reforma Constitucional de concurrencia, lo cierto es que no pueden soslayarse los principios fundamentales previstos en la Constitución Federal, ya que si bien la propia Norma Fundamental otorga libertad a los Estados de legislar en lo concerniente a sus regímenes interiores, **en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.**

En el caso, se pasa por alto la voluntad popular, pues se prorroga el mandato que le fue conferido a la persona que fungirá como Gobernador del Estado sólo para el periodo de dos años, por lo que, al no tomarse en cuenta tal mandato se violan los principios democráticos que prevé la Norma Fundamental en este sentido, se concluye que el Decreto 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reforma el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 de la Constitución local, de once de septiembre de dos mil catorce.

4.3.3. Violación al principio de no reelección (reelección implícita)

En ese sentido, la democrática representativa mediante la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, busca evitar la extensión del mandato de un Poder representativo, que se realizaba unilateralmente, para lo cual se puso, entre otros, el límite a la reelección en el cargo de Gobernador de los Estados (artículo 116, fracción I).

A nivel constitucional se prevé el **principio de no reelección del Gobernador**, como exigencia susceptible de condicionar la validez del sistema de elecciones estatales.

La Sala Superior y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sostenido que **el principio de no reelección**

implica una prohibición fundamental: la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente, sea mediante la organización de nuevas elecciones, sea mediante una ampliación con esos efectos.

En el caso, el Congreso del Estado de Baja California determinó modificar el mandato del gobernador actualmente electo y que entrará en funciones el próximo primero de noviembre, a fin de extender el periodo de dos años que se había previsto y por el cual fue electo en términos del artículo octavo transitorio de la reforma de once de septiembre de dos mil catorce, a fin de empatar alguna de las elecciones locales con la elección federal; sin embargo, después de la elección, la legislatura estatal determinó la ampliación del mandato del Gobernador electo más allá del período para el cual ha sido electo democráticamente.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas, ha considerado que tal ampliación no ha implicado, en estricto sentido, una reelección, porque la legislatura no convocó a la comunidad a pronunciarse mediante el voto público sobre su extensión en el poder.

No obstante, esa ampliación de mandato se ha configurado y se debe entender como una la violación al principio de no reelección, porque, como se ha explicado, este principio implica

una prohibición fundamental: la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente, sea mediante la organización de nuevas elecciones, sea mediante un incremento con esos efectos.

Por tanto, los artículos constitucionales transitorios que han sido impugnados violan el principio de no reelección consagrado en el artículo 116, fracción I, de la Carta Magna.

De tal suerte, que se estima que la norma impugnada resulta inconstitucional por violentar el principio de no reelección¹⁰.

4.3.4. Violación a los principios de elecciones mediante sufragio universal, libre, secreto y directo

De igual forma, la renovación de los poderes representativos — en el caso Gobernador—, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 116, en relación con el numeral 41 de la Constitución), implica que la ciudadanía concurre periódicamente a la elección para elegir a sus representantes populares.

Por medio del sufragio —voto activo—, los ciudadanos ejercen el derecho a participar en la determinación de la orientación

¹⁰ Criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, relativa a la ampliación de mandato de legisladores e integrantes de los ayuntamientos en el Estado de Chiapas, que se encontraban en funciones cuando se dio la reforma, se consideró inconstitucional esa ampliación de mandato.

política general mediante la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que les sean sometidas.

El sufragio cumple tres funciones fundamentales en la vida política del Estado democrático constitucional: **generar representación, producir gobierno y ofrecer legitimación.**

El **sufragio universal** significa que todos los ciudadanos que cumplan determinadas condiciones técnicas tienen el derecho a elegir y a ser elegidos para cargos de elección popular, sin importar su sexo, raza, idioma, ingreso y propiedad, profesión, estamento o clase, educación, religión o convicción política. Esto es, el sufragio universal lleva inmersa la idea de sufragio igual (un hombre, un voto) lo que implica todos los votos tengan el mismo valor.

Por su parte, la noción de **sufragio libre** o de libertad de sufragio implica que la manifestación del voto no debe estar sujeta a presión, intimidación, coacción u obstaculización alguna. Ello comprende la prohibición para los gobernantes de interferir en las elecciones para afianzarse en el poder, porque las elecciones libres tienen como finalidad esencial la legitimación y la limitación del poder.

El **sufragio secreto** exige la inexistencia de intermediarios entre el votante y el elegido. El carácter público del voto implica un atentado a la libertad del elector al hacerle más vulnerable a

las presiones e intimidaciones de grupos privados o del poder mismo. Se debe, en consecuencia, garantizar jurídica y organizativamente (mediante cabinas electorales, papeletas oficiales opacas, urnas selladas, etcétera) que la decisión del votante no puede ser conocida por nadie.

Con esa base, **la ampliación del mandato del Gobernador** controvertida, más allá del período para el cual ha sido electo democráticamente, **impide el sufragio universal, libre, secreto y directo**, porque, en ese supuesto, **tal ampliación equivale a que el Poder Legislativo Local se coloque unilateralmente como únicos participante activo y pasivo**, como si se tratara de una elección a modo, especial y unilateral para un nuevo período, excluyendo prácticamente a esos efectos a toda la comunidad del territorio de Baja California, **privando de manera implícita a los ciudadanos de la libertad para elegir a su representante.**

En ese sentido, al no tomarse en cuenta el periodo original del mandato del cargo por el cual fue electo el Gobernador del Estado, **se violan el principio democrático sufragio universal, libre, secreto y directo**, que prevé la Norma Fundamental, por lo que se determina que **la reforma controvertida resulta inconstitucional.**

4.3.5. Violación al derecho de votar y ser votado

Los derechos fundamentales de votar y ser votados (fracciones I y II del artículo 35 constitucional) actualmente gozan de la protección reforzada encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia.

La experiencia ha puesto de manifiesto que la mejor forma de reducir al mínimo el riesgo de un sistema autoritario, es a través de un máximo de participación y de necesidad real de consenso para todas las decisiones políticas que vinculen a la sociedad con carácter general.

En un sistema democrático la posibilidad de que los individuos puedan intervenir en el ejercicio del poder no desempeña solamente una función de legitimación, sino que sirve para canalizar el flujo de expectativas políticas de la sociedad al Estado, con lo que la comunidad se autodetermina de manera constante y puede decidir el sentido de su orientación política.

Las elecciones pueden considerarse como un método a través del cual las acciones de los gobernantes pueden estar sometidas a la influencia de los gobernados. Es por ello que los sistemas democráticos deben poner énfasis en la capacidad política de los ciudadanos para participar en las decisiones que les afectan; promover la compatibilidad de los derechos de libertad con los derechos políticos y con los derechos sociales;

así como defender el valor de la asamblea representativa como espacio de deliberación y decisión política.

Especialmente el ejercicio de los derechos fundamentales de participación política logra hacer efectivo que la formación de la voluntad parta del pueblo hacia los órganos del Estado, y no de los órganos del Estado hacia el pueblo. Finalmente, los órganos estatales deben permanecer neutrales en la contienda electoral.

Los derechos a votar y ser votado deben entenderse íntimamente vinculados con la exigencia de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, respecto a la renovación de los poderes representativos de las entidades federativas.

En ese orden de ideas, **la ampliación del mandato de los órganos locales de representación popular, más allá del período para el cual han sido electos** por la comunidad de la entidad federativa, **afecta de manera terminante los derechos fundamentales de participación política de los individuos en la elección de sus representantes**, en virtud de que se les **impide participar, tener acceso, en la contienda por el poder de representación, tanto desde una perspectiva activa (votar) como pasiva (ser votado).**

De manera que, el supuesto de que sean los órganos públicos los que se encuentren en la posibilidad de determinar la duración de la representación de manera unilateral posteriormente al haber sido electos, **vulnera la autonomía y libertad política de los ciudadanos (votar y ser votado) y que queda decididamente afectada**, porque éstos quedan excluidos e imposibilitados para elegir la conformación del órgano “representativo”, máxime que las decisiones que éste emita incidirán directamente en la esfera jurídica de aquéllos.

El ejercicio de los derechos fundamentales de participación política de manera igualitaria en la elección de los órganos representativos, queda afectada desde el momento en que el propio órgano del Estado se entiende con la posibilidad unilateral de decidir sobre la ampliación del mandato de representantes de elección popular que fueron votados por una determinada temporalidad, previamente establecida, lo cual tiene por efecto otorgar solamente valor a las opiniones que de manera cerrada emiten los miembros del órgano legislativo que hace la reforma, sin tomar en consideración a los demás miembros de la comunidad.

De ahí que, se considera que **la ampliación del Gobernador electo contenida en la reforma controvertida transgrede el derecho a votar y ser votado de los ciudadanos de Baja California.**

Por las consideraciones que han quedado señaladas se considera que la reforma impugnada resulta inconstitucional, ya que transgrede la prohibición constitucional prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo; los principios de certeza, periodicidad de las elecciones, libertad y autenticidad del sufragio, así como los derechos de votar y ser votados, previstos en los artículos 35, fracciones I y II, 41, párrafos primero y segundo y 116, párrafos primero y segundo.

5. PUNTOS CONCLUSIVOS

PRIMERO. No son materia de opinión los motivos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo, y a los principios constitucionales de retroactividad, división de poderes prohibición de leyes privativas y conclusión de los efectos del artículo Octavo Transitorio del Decreto 112, por no ser de naturaleza electoral.

SEGUNDO. El Decreto 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reforma el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 de la Constitución local, de once de septiembre de dos mil catorce, se aparta de la regularidad constitucional.

Emiten la presente opinión las magistradas y los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE