

SÍNTESIS SUP-OP-20/2020

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD : 128/2020 Y SU ACUMULADA 147/2020.
PROMOVENTE DE LAS ACCIONES: PARTIDO DE BAJA CALIFORNIA.
AUTORIDADES RESPONSABLES: CONGRESO Y GOBERNADOR, AMBOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

Tema: Temporalidad para el inicio del proceso electoral.

Hechos

DECRETO

El 27 de marzo fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el Decreto 52, que reformó el artículo 5, párrafo quinto de la Constitución Local, así como los artículos 66, fracción 1, 67 y 68 de la Ley Electoral Local.

DEMANDAS DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El Partido de Baja California presentó demanda de acción de inconstitucionalidad, la cual fue registrada con la clave 147/2020, para solicitar la invalidez de la citada reforma. Mediante proveído de 17 de julio, se ordenó la acumulación de la mencionada acción de inconstitucionalidad con la diversa 128/2020.

SOLICITUD DE OPINIÓN

Mediante acuerdo de 30 de julio, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, instructora en las mencionadas acciones de inconstitucionalidad, solicitó a esta Sala Superior su opinión sobre los conceptos de invalidez planteados en la acción de inconstitucionalidad 147/2020. El acuerdo fue notificado a este órgano jurisdiccional el quince de agosto.

TEMAS EN LAS DEMANDAS

1. Modificación del inicio del proceso electoral de septiembre a diciembre de 2020, para las elecciones de 2021 y las subsecuentes que se celebren en el Estado de Baja California, lo que trae como consecuencia: incertidumbre en cuanto a la capacitación de observadores, de funcionarios de casillas, de personas que utilizan el PREP; desfase en cuanto a los tiempos de instalación del PREP; un desfase en cuanto a los tiempos de registro de candidaturas independientes; y un desfase en cuanto a los tiempos para preparar el voto de mexicanos en el extranjero.

2. Violación a cuestiones del proceso legislativo o ajenas a la materia electoral, el partido político actor considera que los preceptos impugnados constituyen una violación al principio de certeza, al derecho al voto y al principio de supremacía constitucional, en virtud de que el proceso electoral que estaba programado para iniciar en el mes de septiembre de 2020 ahora iniciará el primer domingo de diciembre anterior a cada elección, empezando por la elección de 2021.

Considera que al estar desfasados con una diferencia de cuatro meses.

OPINIÓN

- **No son objetos de opinión** las violaciones al procedimiento legislativo en virtud de que se considera que son temas que pertenecen al ámbito del derecho parlamentario, por estar vinculados con violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo, los cuales son ajenos a la materia electoral.
- Son **constitucionales** las disposiciones impugnadas concernientes a la modificación del inicio del proceso electoral y las fechas para el procedimiento de designación de los integrantes e instalación de los Consejos Distritales Electorales, ajustadas respecto a la modificación del inicio de proceso electoral, porque:
- Las legislaturas locales tienen libertad configurativa para determinar las fechas del inicio y etapas del proceso electoral.
- No se establece algún parámetro específico a seguir por parte de las legislaturas estatales en cuanto al señalamiento de fechas para el inicio de los procesos electorales.
- En el caso particular, los argumentos están encaminados a señalar que al existir un desfase del proceso local con el federal no se va a contar con tiempo suficiente para aspectos de capacitación, y deliberación del Consejo Local, de los cuales se advierte se tratan de señalamientos subjetivos, al ser supuestos hipotéticos.
- La abreviación de los plazos que efectúa la reforma no puede determinarse como inconstitucional en sí misma.
- Con relación al desfase del proceso electoral local y federal, por el registro del voto del mexicano que vive en el extranjero, no existe una afectación como aduce el actor porque estas actuaciones corresponden a la competencia exclusiva del Registro Federal de Electorales.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**OPINIÓN DE ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD: SUP-
OP-20/2020**

**ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD
VINCULADAS CON LA OPINIÓN:
128/2020 Y SU ACUMULADA
147/2020**

**PROMOVENTE DE LA ACCIÓN:
PARTIDO DE BAJA CALIFORNIA**

**AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONGRESO Y GOBERNADOR,
AMBOS DEL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA.**

**OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN ATENCIÓN A LA
SOLICITUD DE LA MINISTRA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LAS ACCIONES
CITADAS, RELACIONADAS CON LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA.**

Ciudad de México, veinte de agosto de dos mil veinte.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la
Federación, en atención a la solicitud formulada en las acciones de
inconstitucionalidad citadas, emite *opinión especializada* conforme a lo
siguiente.

ÍNDICE

GLOSARIO	3
ANTECEDENTES	4
BASE NORMATIVA DE LA OPINIÓN	5
NORMAS CUYA INVALIDEZ SE SOLICITA	5
CONSIDERACIONES DE LA OPINIÓN	9
OPINIÓN	22

GLOSARIO

Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
Consejo General:	Consejo General del Instituto Electoral de Baja California.
Congreso Local:	Congreso del Estado de Baja California.

Decreto 52:	Decreto 52, que reformó el artículo 5, párrafo quinto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como los artículos 66, fracción I, 67 y 68 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el día 27 de marzo de 2020.
Instituto Local:	Instituto Electoral de Baja California.
Ley Electoral Local:	Ley Electoral del Estado de Baja California.
Ley General:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley Reglamentaria:	Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución.
Ministra Instructora:	Ministro Instructor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
PREP:	Programa de Resultados Preliminares.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ANTECEDENTES

I. Decreto. El veintisiete de marzo¹ fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el Decreto 52, que reformó entre otros preceptos, el artículo 5, párrafo quinto de la Constitución Local, así como los artículos 66, fracción 1, 67 y 68 de la Ley Electoral Local.

II. Primer demanda de acción de inconstitucionalidad. El Partido Acción Nacional presentó demanda de acción de inconstitucionalidad, la cual fue registrada con la clave 128/2020, para solicitar la invalidez de la citada reforma. Misma que fue objeto de opinión en esta Sala Superior en el expediente SUP-OP-2/2020.

III. Demanda de acción de inconstitucionalidad. El Partido de Baja California presentó demanda de acción de inconstitucionalidad, la cual fue registrada con la clave 147/2020, para solicitar la invalidez de la mencionada reforma. Mediante proveído de diecisiete de julio, se ordenó la acumulación de la mencionada acción de inconstitucionalidad con la diversa 128/2020.

IV. Solicitud de opinión. Mediante acuerdo de treinta de julio, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, instructora en las mencionadas acciones de inconstitucionalidad, solicitó a esta Sala Superior su opinión sobre los conceptos de invalidez planteados en la acción de inconstitucionalidad

¹ Salvo mención en contrario, todas las fechas corresponden a dos mil veinte.



147/2020. El acuerdo fuero notificado a este órgano jurisdiccional el quince de agosto.

V. Trámite. En esta última fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó integrar el expediente respectivo y turnarlo al Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

BASE NORMATIVA DE LA OPINIÓN

La Ley Reglamentaria² dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se ejerza contra una ley electoral, la Ministra Instructora tiene la facultad de solicitar a la Sala Superior **opinión** sobre los temas a resolver.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte³ ha establecido que la opinión de esta Sala Superior carece de carácter vinculatorio, pero aporta elementos para una mejor comprensión de las instituciones electorales y orienta el ejercicio del control abstracto.

Por ello, cuando se solicita esa opinión, la Sala Superior debe hacer referencia concreta a los conceptos de invalidez contenidos en la demanda y que sean del ámbito electoral.

Por tanto, la presente opinión se emite mediante un análisis temático.

NORMAS CUYA INVALIDEZ SE SOLICITA

Con el propósito de exponer adecuadamente la opinión, se considera indispensable señalar cuál es el contenido de las normas impugnadas por el partido político actor. Por tal motivo, a continuación, se transcribe la

² Artículo 68, párrafo 2, de la Ley Reglamentaria.

“**Artículo 68.** [...] 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. [...]”

³ Jurisprudencia P./J. 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, XV, febrero de 2002, p. 555.

parte relevante de los preceptos controvertidos de la Constitución Local y la Ley Electoral Local:

Constitución Local

Artículo 5.- Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este.

[...]

El proceso electoral dará inicio el primer domingo de diciembre del año anterior a la elección. La jornada electoral para elecciones ordinarias deberá celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda.

[...]

Ley Electoral Local

Artículo 66.- El Consejo General, designará a los consejeros electorales de los Consejos Distritales Electorales, mediante el siguiente procedimiento:

I. En la tercera semana del mes de diciembre del año anterior al de la elección, emitirá convocatoria pública en la que se establezcan las bases y requisitos para participar garantizando un plazo de treinta días naturales para el registro de aspirantes;

[...]

Artículo 68.- El Consejo General a más tardar la primera semana del mes de marzo del año de la elección, celebrará sesión a efecto de tomar protesta de Ley correspondiente al Consejero Presidente de cada uno de los Consejos Distritales Electorales, expidiéndose la Constancia correspondiente.

Artículo 69.- Los Consejos Distritales durante la tercera semana de marzo del año de la elección celebrarán Sesión de Instalación, previa convocatoria de su Consejero Presidente, con el objeto de preparar el proceso electoral procediendo, previa recepción de las acreditaciones de los Consejeros Electorales y representantes de partidos políticos, en dicha sesión a:

[...]

De la transcripción que antecede, la parte objeto de reforma y de impugnación es la temporalidad para el inicio del proceso electoral, el cual comenzará el primer domingo de diciembre del año anterior a la elección.

Cabe mencionar que antes de la reforma, se preveía como fecha para la expedición de la referida convocatoria el mes de septiembre del año previo a la elección.⁴

⁴ El texto anterior en lo conducente establecía:

Artículo 5.- Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este.

[...]

El proceso electoral dará inicio el segundo domingo del mes de septiembre del año anterior a la elección. La jornada electoral para elecciones ordinarias deberá celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda.



Además, se precisan las fechas para el procedimiento de designación de los integrantes de los Consejos Distritales Electorales, así como su instalación, ajustadas respecto a la modificación del inicio de proceso electoral.

Cabe precisar que si bien el actor señala también el artículo 67 de la Ley Electoral, concerniente a los requisitos para ser miembro del Consejo General Local,⁵ no formula concepto de invalidez en particular contra tal precepto.

Ahora bien, el partido político promovente estima que los preceptos impugnados constituyen una violación al principio de certeza, al derecho al voto y al principio de supremacía constitucional, en virtud de que el proceso electoral que estaba programado para iniciar en el mes de septiembre de 2020 ahora iniciará el primer domingo de diciembre anterior a cada elección, empezando por la elección de 2021.

En este orden de ideas, el actor considera que al estar desfasados con una diferencia de cuatro meses el proceso electoral local con el federal (que inicia en el mes de septiembre de 2020), esto trae el inconveniente

⁵ Artículo 67.- Los requisitos para ocupar cargo de Consejero Electoral, Consejero Presidente y Secretario Fedatario en los Consejos Distritales, son los siguientes:

I. Para Consejero Electoral Numerario o Supernumerario:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;
- c) Tener más de 23 años de edad al día de la designación;
- d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- e) Tener residencia en el municipio donde se encuentre ubicado el distrito de que se trate, durante los últimos cinco años
- f) No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;
- g) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;
- h) No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;
- i) No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación cargo de primer y segundo nivel en la administración pública federal, estatal o municipal; y
- j) Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones

II. Para ser Consejero Presidente, además de los requisitos previstos en la fracción anterior:

- a) Tener más de 28 años de edad al día de la designación, y
- b) Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura.

III. Para Secretario Fedatario, además de los requisitos previstos en la fracción I del presente artículo:

- a) Tener más de 25 años de edad al día de la designación, y
- b) Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de dos años, título profesional de Licenciado en Derecho.

SUP-OP-20/2020

de que no estarán instalados los Consejos Distritales a tiempo, dado que en virtud de la reforma, estos estarán integrados hasta el mes de marzo de 2021, derivado de que el proceso electoral inicia en diciembre de 2020.

Manifiesta que al existir un desfase del proceso local con el proceso federal, esto trae los siguientes inconvenientes:

a) El inicio de los trabajos del PREP en fecha anterior al comienzo del proceso electoral y la falta de capacitación para utilizarlo a los consejos distritales y demás funcionarios electorales.

b) La falta de tiempo para la capacitación de los observadores electorales, del manejo de paquetes electorales y de manejo de casillas electorales.

c) La falta de concurrencia del periodo electoral federal y local, trae como consecuencia un desfase en la capacitación y en la ubicación de las casillas electorales.

d) La falta de tiempo para integrar las candidaturas independientes, al no estar integrados los consejos distritales.

e) La violación del voto del mexicano en el extranjero.

Por otra parte, señala que existen infracciones al proceso legislativo establecido en la Constitución Local, siendo éstas: no fue citado el Instituto Local ni el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de Baja California a comisiones, para efectos de que diera su punto de vista respecto a la reforma en materia electoral; no fue discutida debidamente dado que no existió debate dentro del Congreso Local, ni existió debate dentro de Comisiones; y la exposición de motivos no está motivada y fundamentada, dado que el argumento es el ahorro monetario al acortar el proceso electoral local pero no se establece formulas, ni montos, ni explica en qué consistirá el ahorro, ni el beneficio.



CONSIDERACIONES DE LA OPINIÓN

I. Temas en las demandas.

De la lectura del escrito de demanda se advierte la existencia de temas concretos en los conceptos de invalidez, los cuales se pueden resumir, en el orden planteado por el actor, de la siguiente manera:

1. Modificación del inicio del proceso electoral de septiembre a diciembre de 2020, para las elecciones de 2021 y las subsecuentes que se celebren en el Estado de Baja California, lo que trae como consecuencia: incertidumbre en cuanto a la capacitación de observadores, de funcionarios de casillas, de personas que utilizan el PREP; desfase en cuanto a los tiempos de instalación del PREP; un desfase en cuanto a los tiempos de registro de candidaturas independientes; y un desfase en cuanto a los tiempos para preparar el voto de mexicanos en el extranjero.

2. Violación al proceso legislativo establecido en la Constitución Local.

Cabe destacar que la opinión que emite la Sala Superior es exclusivamente respecto del fondo del asunto en los temas electorales, sin que se haga un pronunciamiento de aspectos del proceso legislativo o ajenas a la materia.

Por lo anterior, por cuestión de método, en un orden distinto al enunciado por el accionante, primero se dará respuesta a las temáticas enunciadas relacionadas con aspectos que son cuestiones del proceso legislativo o ajenas a la materia electoral (tema 2), y posteriormente, las relacionadas con aspectos electorales (tema 1).

II. Opinión de la Sala Superior.

PRIMER TEMA. Violación al proceso legislativo establecido en la Constitución Local.

a. Conceptos de invalidez

El partido político actor expresa que no fue citado el Instituto Local ni el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de Baja California a comisiones, para efectos de que diera su punto de vista respecto a la reforma en materia electoral; la reforma no fue discutida debidamente dado que no existió debate dentro del Congreso Local, ni existió debate dentro de Comisiones; y la exposición de motivos no está motivada y fundamentada, dado que el argumento es el ahorro monetario al acortar el proceso electoral local pero no se establece formulas, ni montos, ni explica en qué consistirá el ahorro, ni el beneficio.

b. Opinión.

Como se aprecia de la síntesis de los conceptos de invalidez, el Partido de Baja California afirma que existieron diversas violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 52 que ahora controvierte.

Al respecto, esta Sala Superior considera que esos planteamientos tienen relación con temas que pertenecen al ámbito del derecho parlamentario, por estar vinculados con violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo, los cuales son 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, permite concluir que, para efectos de la acción de inconstitucionalidad establecida en la fracción II del artículo 105 del mismo ordenamiento, 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 alcaldías de la Ciudad de México.



En ese sentido, los planteamientos que quedaron enunciados en los que se aducen violaciones al proceso legislativo del que derivó la norma impugnada, 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, SUP-OP-54/2014, SUP-OP-5/2019, SUP-OP-6/2020 y SUP-OP-8/2020.

SEGUNDO TEMA: Modificación del inicio del proceso electoral de septiembre a diciembre de 2020, para las elecciones de 2021 y las subsecuentes, que se celebren en el Estado de Baja California.

a. Conceptos de invalidez.

El partido político actor considera que los preceptos impugnados constituyen una violación al principio de certeza, al derecho al voto y al principio de supremacía constitucional, en virtud de que el proceso electoral que estaba programado para iniciar en el mes de septiembre de 2020 ahora iniciará el primer domingo de diciembre anterior a cada elección, empezando por la elección de 2021.

Considera que al estar desfasados con una diferencia de cuatro meses el proceso electoral local con el federal (que inicia en el mes de septiembre de 2020) esto trae el inconveniente de que no estarán instalados los Consejos Distritales a tiempo, dado que en virtud de la reforma estos estarán integrados hasta el mes de marzo de 2021, derivado de que el proceso electoral inicia en diciembre de 2020.

Señala que al existir un desfase del proceso local con el federal, esto trae los siguientes inconvenientes:

SUP-OP-20/2020

a) El inicio de los trabajos del PREP en fecha anterior al comienzo del proceso electoral y la falta de capacitación para utilizarlo a los consejos distritales y demás funcionarios electorales. Porque se inicia el proceso electoral local, de forma posterior a las fechas de preparación y capacitación para uso del PREP señaladas en leyes federales, y esto trae también como consecuencia que los Consejos Distritales no tendrán tiempo suficiente para capacitarse en su uso.

b) La falta de tiempo para la capacitación de los observadores electorales, del manejo de paquetes electorales y de manejo de casillas electorales. Al acortar el periodo del proceso electoral e iniciarlo en el mes de diciembre anterior a la elección, traerá como consecuencia que exista un corto tiempo de capacitación, por lo cual si los observadores electorales, no están debidamente capacitados, no se cumpliría con los objetivos de brindar certeza al proceso electoral.

c) La falta de concurrencia del periodo electoral federal y local, trae como consecuencia un desfase en la capacitación y en la ubicación de las casillas electorales. El periodo de instalación y capacitación de los funcionarios de casillas es en una fecha anterior a la instalación de los Consejos Distritales locales en el mes de marzo y sumamente justo al inicio del periodo electoral local. La problemática es que para el INE los tiempos están desfasados, dado que los momentos en que tenga que capacitar, realizar el proceso de selección y capacitación de observadores, imprimir los documentos electorales, preparar el PREP, serán en momentos totalmente distintos, traerá problemas para el INE, dado que al estar a cargo de estas acciones, en una elección concurrente. El proceso de capacitación y selección de ubicación de las casillas inicia mucho antes de la integración de los Consejos Distritales locales, cuando estos deben estar integrados, para efectos de que puedan coadyuvar con el INE en esas funciones, y al no estar integrados, genera incertidumbre electoral.

d) La falta de tiempo para integrar las candidaturas independientes, al no estar integrado los consejos distritales. La convocatoria de las candidaturas independientes se hará precisamente el mismo día que



arranca el proceso electoral local, en el Estado de Baja California, y no habrá tiempo suficiente para efectos de llevar a cabo los preparativos para el proceso de selección de candidaturas independientes.

Previo a la emisión de la convocatoria, esta debe discutirse y aprobarse previamente a su publicación, y si la misma se tiene que publicar a más tardar el primer domingo de diciembre anterior a la elección, fecha en que inicia el proceso electoral, no existirá tiempo suficiente para discutir la convocatoria. Si se sesiona en Pleno del Consejo General del IEEBC, en fecha previa al primer domingo del mes de diciembre de 2020, traerá como consecuencia que se haga actos preparatorios de forma previa al inicio al proceso electoral local, cuando esos actos preparatorios deben realizarse dentro del periodo electoral.

e) La violación del voto del mexicano en el extranjero. Con el desfase del proceso electoral local y federal, se vulneraría la posibilidad de preparar el voto de los mexicanos que vivan en el extranjero, porque se provoca también una diferencia con el procedimiento de registro de dicho voto, porque éste inicia en septiembre del año anterior a la elección.

b. Opinión

i. Tesis.

Se opina que son **constitucionales** las disposiciones impugnadas concernientes a la modificación del inicio del proceso electoral y las fechas para el procedimiento de designación de los integrantes e instalación de los Consejos Distritales Electorales, ajustadas respecto a la modificación del inicio de proceso electoral, porque:

- Las legislaturas locales tienen libertad configurativa para determinar las fechas del inicio y etapas del proceso electoral.
- En el caso particular, los argumentos están encaminados a señalar que al existir un desfase del proceso local con el federal no se va a contar con tiempo suficiente para aspectos de capacitación, y

deliberación del Consejo Local, de los cuales se advierte se tratan de señalamientos subjetivos, al ser supuestos hipotéticos.

- La abreviación de los plazos que efectúa la reforma no puede determinarse como inconstitucional en sí misma.
- Con relación al desfase del proceso electoral local y federal, por el registro del voto del mexicano que vive en el extranjero, no existe una afectación como aduce el actor porque estas actuaciones corresponden a la competencia exclusiva del Registro Federal de Electorales.

ii. Justificación.

Base normativa constitucional y legal.

Del artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución, se desprende que en el ámbito estatal, cada legislatura debe regular en la normativa local que las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición.

De lo anterior, no se establece algún parámetro específico a seguir por parte de las legislaturas estatales en cuanto al señalamiento de fechas para el inicio de los procesos electorales.

Por ello, se trata de un aspecto sobre el cual el legislador local cuenta con libertad de configuración normativa, dado que no existe un parámetro en la Constitución que lo vincule a regularlo de una manera u otra.

Esto, teniendo en consideración que dicha libertad de configuración normativa únicamente se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución y



los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1º constitucional, lo que ha sido señalado por la Suprema Corte⁶.

Análisis de las normas impugnadas a partir de los conceptos de invalidez.

a) Ajuste del inicio del proceso electoral.

El promovente señala que el Congreso Local reformó la Constitución y la Ley Electoral Local para efecto que el proceso electoral local que estaba programado para iniciar en el mes de septiembre de 2020 comience el primer domingo de diciembre anterior a cada elección, trayendo como consecuencia un desfase de cuatro meses con el proceso electoral federal, con el consiguiente inconveniente de que no estarán instalados los Consejos Distritales a tiempo para diversas actuaciones dentro del proceso, dado que en virtud de la reforma, estos estarán integrados hasta el mes de marzo de 2021.

Particularizando los siguientes problemas:

- a) El inicio de los trabajos del PREP en fecha anterior al comienzo del proceso electoral y la falta de capacitación para utilizarlo a los consejos distritales y demás funcionarios electorales.
- b) La falta de tiempo para la capacitación de los observadores electorales, del manejo de paquetes electorales y de manejo de casillas electorales.
- c) La falta de concurrencia del periodo electoral federal y local, trae como consecuencia un desfase en la capacitación y en la ubicación de las casillas electorales.
- d) La falta de tiempo para integrar las candidaturas independientes, al no estar integrado los consejos distritales.

⁶ Jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.) del Pleno de la SCJN de rubro LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

e) La violación del voto del mexicano en el extranjero.

Señala que se provoca una violación al principio de certeza, al derecho al voto y al principio de supremacía constitucional, al estar desfasados los procesos local y federal, con una diferencia de 4 meses.

Ahora bien, resulta **constitucional el ajuste del inicio del proceso electoral local**, porque el Congreso electoral puede modificar el comienzo de éste atendiendo a su libertad de configuración normativa.

En efecto, de la lectura del Dictamen correspondiente a la iniciativa con proyecto del Decreto 52,⁷ se advierte que la reforma cuestionada tuvo por objeto incorporar el principio de austeridad, señalando en dicho documento que dicho principio se aplicaría no sólo en el cuidado del recurso público, sino además en la simplificación de procesos y reconsideración de los tiempos de operación e inicio del proceso electoral, que “contribuya a eficientizar y economizar recursos en materia electoral” (sic).

Por ello, determinó modificar la fecha para convocar a elecciones por parte del Congreso del Estado, que era en el mes de septiembre del año previo al año de la elección, por el primer domingo de diciembre del año anterior a la elección; y en consecuencia ajustar las fechas en cuanto al procedimiento de designación de consejeros distritales e instalación de los Consejos Distritales locales.

De lo anterior, se desprende que el Congreso Local justificó la modificación del inicio del proceso electoral, en ejercicio de su libre configuración normativa, y expuso las razones para ello.

En este sentido, las legislaturas locales tienen libertad configurativa para determinar las fechas del inicio y etapas del proceso electoral, ya que no existe algún parámetro específico a seguir por parte de las legislaturas

⁷ Consultable en la dirección electrónica del Congreso del Estado de Baja California: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Dictamenes/20200311_36_GOBERNACION.pdf



estatales en cuanto al señalamiento de fechas para el inicio de los procesos electorales.

Es criterio de la Suprema Corte (Acción de Inconstitucionalidad 142/2017) que la Constitución sólo vincula a los estados, expresamente, a observar una obligación de garantizar que las jornadas comiciales locales tengan verificativo el primer domingo de junio el año que corresponda, y que al menos una elección estatal sea en la misma fecha que alguna federal, pero no los constriñe a fijar una fecha única y común en relación con el inicio del proceso electoral, y tampoco respecto de sus etapas, por lo que debe concluirse que los estados cuentan con libertad configurativa al respecto, siempre que se respeten los principios que rigen en la materia.⁸

Asimismo, en dicha sentencia se señaló que se reconoce la facultad a los institutos electorales locales para ajustar las etapas, fechas y plazos de sus respectivos procesos electorales a fin de darle operatividad al mismo y garantizar la efectividad de las elecciones.

Por tanto, **en opinión de esta Sala Superior, es constitucional la reforma a la Constitución Local y la Ley Electoral Local para efecto que el proceso electoral estatal dé inicio el primer domingo de diciembre del año anterior a la elección**, dado que no existe un parámetro en la Constitución que lo vincule a regularlo el inicio del proceso electoral de una manera u otra, y justificó las razones para tal acción.

⁸ Sentencia de cinco de diciembre de dos mil diecisiete, donde en lo conducente se señaló:
231. En principio, debe destacarse que tal como se implicó en la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, se estima que los Estados de la República tienen libertad configurativa para regular las fechas y etapas de sus procesos electorales. Primero, porque el inciso j) de la Base IV del artículo 116 constitucional expresamente señala que es obligación de los Estados fijar las reglas para las precampañas y las campañas y, segundo, porque en los incisos a) y n) de esa misma Base IV únicamente se dispone que es una obligación de las entidades federativas garantizar que las jornadas comiciales locales tengan verificativo el primer domingo de junio el año que corresponda (aunque se prevé una excepción para los estados cuyos comicios se lleven a cabo el mismo año de la elección federal, pero las jornadas electivas deban realizarse en fechas distintas), y que al menos una elección estatal sea en la misma fecha que alguna federal.
232. Por ello, es criterio que toda vez que la Ley Suprema sólo vincula a los estados, expresamente, a observar los dos lineamientos antes aludidos, en los términos recién precisados, pero no los constriñe a fijar una fecha única y común en relación con el inicio del proceso electoral, y tampoco respecto de sus etapas, debe concluirse que cuentan con libertad configurativa al respecto, siempre que se respeten los principios que rigen en la materia.

Ello con independencia de las razones expuestas en la exposición de motivos, las cuales al tratarse de cuestiones de derecho constitucional y parlamentario, no ameritan opinión de esta Sala Superior.

Así, en principio, de una revisión a la propia legislación cuestionada, no se advierte una transgresión al principio de certeza, lo cual pudiera repercutir en el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional al emitir la opinión identificada con la clave de expediente SUP-OP-6/2020.

b) Inconvenientes al existir un desfase con el proceso electoral federal.

Ahora bien, el partido político promovente considera que la modificación a la fecha de inicio del proceso electoral del Estado de Baja California generan un desfase entre los procesos electorales federal y local, lo que trae como consecuencia incertidumbre de la forma siguiente:

a) El inicio de los trabajos del PREP en fecha anterior al comienzo del proceso electoral y la falta de capacitación para utilizarlo a los consejos distritales y demás funcionarios electorales.

b) La falta de tiempo para la capacitación de los observadores electorales, del manejo de paquetes electorales y de manejo de casillas electorales.

c) La falta de concurrencia del periodo electoral federal y local, trae como consecuencia un desfase en la capacitación y en la ubicación de las casillas electorales elección federal y local.

d) La falta de tiempo para integrar las candidaturas independientes, al no estar integrados los consejos distritales.

e) La violación del voto del mexicano en el extranjero.

Al respecto, cabe precisar que los argumentos comprendidos del inciso a) al d) están encaminados a señalar que no se va a contar con tiempo



suficiente para aspectos de capacitación de funcionarios a cargo del PREP así como de funcionarios de casillas, observadores electorales, y deliberación y decisión del Consejo Electoral Local en materia de la participación de candidaturas independientes.

De los cuales, esta Sala Superior considera que el partido actor parte de señalamientos subjetivos para cuestionar la constitucional de la norma impugnada, porque se basan en supuestos hipotéticos, consistentes en la presunta falta de tiempo para la preparación de tales actos.

De igual forma, ante el señalamiento que supone existe un desfase con los actos preparatorios del PREP en el ámbito federal el promovente pasa por alto que la propia ley local establece que el Instituto Estatal se sujetará a las reglas, lineamientos y criterios en materia de resultados preliminares que emita el Instituto Nacional Electoral⁹ en su momento.

Asimismo, esta Sala Superior considera que la abreviación de los plazos que efectúa la reforma no puede determinarse como inconstitucional en sí misma, porque en realidad, el resto del marco normativo contempla todas y cada una de las etapas para asegurar que la designación de los consejeros distritales, de conformidad con los principios de legalidad, independencia, objetividad, certeza e imparcialidad.¹⁰

⁹ Artículo 249 de la Ley Electoral Local:

El Programa de Resultados Electorales Preliminares es el mecanismo de información electoral encargado de proveer los resultados preliminares y no definitivos, de carácter estrictamente informativo a través de la captura, digitalización y publicación de los datos asentados en las Actas de Escrutinio y Cómputo de las casillas que se reciben en los Centros de Acopio y Transmisión de Datos autorizados por el Instituto Estatal.

El Instituto Estatal se sujetará a las reglas, lineamientos y criterios en materia de resultados preliminares que emita el Instituto Nacional.

¹⁰ Ley Electoral Local:

Artículo 64.- Los Consejos Distritales Electorales, son órganos operativos y dependientes del Consejo General, responsables en el ámbito de su competencia, de la preparación, organización, desarrollo, vigilancia y cómputo de las elecciones de Gobernador, municipales y diputados, por ambos principios.

En cada Distrito Electoral en que se divida el territorio del Estado funcionará un Consejo, con residencia en la cabecera del mismo.

Artículo 65.- Los Consejos Distritales Electorales funcionarán durante el proceso electoral local, y se integrarán por:

[...]

En caso de falta permanente de un Consejero Electoral Numerario, la persona que sea designada en su lugar por el Consejo General, fungirá en el cargo el tiempo que le faltare para cumplir el período correspondiente a quien sustituye, pudiendo ser reelecto para el período inmediato.

Artículo 66.- El Consejo General, designará a los consejeros electorales de los Consejos Distritales Electorales, mediante el siguiente procedimiento:

Así, la designación de los consejeros electorales e instalación de Consejos Distritales se somete a plazos más cortos, pero no puede considerarse que solamente por esa circunstancia se trastoque necesariamente el principio de certeza invocado, y por sí mismo afecte las labores de capacitación en materia de PREP y su funcionamiento, observación electoral, funcionamiento de casillas y los actos conducentes a la preparación de las candidaturas independientes.¹¹

Por otra parte, en cuando al argumento e), relativo a infracciones al voto del mexicano en el extranjero, porque el registro del voto del mexicano que vive en el extranjero inicia en septiembre del año anterior a la elección, esta Sala Superior estima que no existe afectación porque estas actuaciones corresponden a la competencia exclusiva del Registro Federal de Electores y no se invaden sus facultades.

El órgano electoral competente para conocer de todo lo relativo al padrón electoral, al listado nominal de electores y a la credencial de elector de los mexicanos residentes en el extranjero, es el Instituto Nacional Electoral

I. En la tercera semana del mes de diciembre del año anterior al de la elección, emitirá convocatoria pública en la que se establezcan las bases y requisitos para participar garantizando un plazo de treinta días naturales para el registro de aspirantes;

II. Corresponderá a la Comisión de Reglamentos y Asuntos Jurídicos revisar la documentación correspondiente, desahogar las entrevistas del caso y elaborar el dictamen respectivo, y

III. Con base en el dictamen que se le turne, los elegirá mediante las dos terceras partes de los votos.

Durarán en su encargo tres años, en los términos de esta Ley, pudiendo ser ratificados, para un período inmediato. El Consejero Presidente podrá ser reelecto hasta por un período inmediato.

Artículo 67.- Los requisitos para ocupar cargo de Consejero Electoral, Consejero Presidente y Secretario Fedatario en los Consejos Distritales, son los siguientes:

[...]

Artículo 68.- El Consejo General a más tardar la primera semana del mes de marzo del año de la elección, celebrará sesión a efecto de tomar protesta de Ley correspondiente al Consejero Presidente de cada uno de los Consejos Distritales Electorales, expidiéndose la Constancia correspondiente.

Artículo 69.- Los Consejos Distritales durante la tercera semana de marzo del año de la elección celebrarán Sesión de Instalación, previa convocatoria de su Consejero Presidente, con el objeto de preparar el proceso electoral procediendo, previa recepción de las acreditaciones de los Consejeros Electorales y representantes de partidos políticos, en dicha sesión a:

I. Tomar la protesta de Ley a los consejeros electorales numerarios y supernumerarios; así como a los representantes de los partidos políticos;

II. Lista de asistencia y declaración de quórum;

III. Declarar formalmente instalado el Consejo Distrital Electoral;

IV. Designar al Secretario Fedatario, y

V. Aprobar el calendario de sesiones ordinarias.

Artículo 70.- Instalados los Consejos Distritales Electorales, sesionarán cuando menos una vez al mes, previa convocatoria de su Consejero Presidente, y en forma extraordinaria cuando éste lo estime necesario o a petición que formule la mayoría de los consejeros electorales o los representantes acreditados de los partidos políticos.

¹¹ Similar razonamiento se emitió en el expediente SUP-OP-8/2012, en la acción de inconstitucionalidad 48/2012 y su acumulada 52/2012



por conducto de sus órganos internos, de conformidad a los artículos 329 a 356 de la Ley General.

En este tenor, el artículo 133 de la citada ley, señala que el Instituto Nacional Electoral se encargará de formar y administrar el padrón electoral y la lista de electores, y a través de la comisión respectiva, de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y del órgano nacional de vigilancia, verificará el registro de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en el Padrón Electoral para conformar el listado de electores tanto a nivel federal como local.

El artículo 356 párrafo 1 de la Ley General señala que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y los Consejos de los Organismos Públicos Locales en cada entidad federativa proveerán lo conducente para la adecuada aplicación de las normas contenidas en la citada norma.

Ahora bien, en el caso particular, la reforma cuestionada no prevé ninguna disposición expresa sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, por lo que no se invade el ámbito de competencia del mencionado Instituto Nacional Electoral para que se estime inconstitucional.

Asimismo, el actor parte también de la premisa errónea que con la sola modificación del inicio del proceso electoral local se afecta el voto de los mexicanos en el extranjero con el desfase a los procesos federales, sin particularizar mayores razonamientos, cuando la actividad relativa al registro de electores de mexicanos en el extranjero, incluyendo fechas de registro, quedan bajo la competencia del órgano nacional en los términos previstos en la Ley General.

Por tanto, se estima que las normas cuestionadas no involucran una afectación a los derechos de los ciudadanos, en particular de los mexicanos residentes en el extranjero, y por tanto son constitucionales las normas impugnadas.

III. Conclusiones

Con base en lo expuesto, se concluye que:

a) No es objeto de opinión las supuestas infracciones en el proceso legislativo.

c) Son constitucionales los artículos 5, párrafo quinto de la Constitución Local, así como 66, fracción I, 67 y 68 de la Ley Electoral Local, al emitirse dentro de libertad configurativa que gozan las legislaturas locales para determinar el inicio y etapas del proceso electoral.

En consecuencia, en los siguientes términos esta Sala Superior emite

OPINIÓN

PRIMERO. No es necesaria opinión especializada sobre las supuestas infracciones en el proceso legislativo, por parte del Congreso del Estado de Baja California.

SEGUNDO. Esta Sala Superior opina que son constitucionales las reformas a los artículos 5, párrafo quinto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como 66, fracción I, 67 y 68 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

Emiten la presente opinión, las Magistradas y los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que la presente opinión se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.