

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
112/2019 Y SUS ACUMULADAS 113/2019,  
114/2019, 115/2019, 119/2019 Y 120/2019**

**PROMOVENTES: PARTIDOS ACCIÓN  
NACIONAL, MOVIMIENTO CIUDADANO,  
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA,  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DE  
BAJA CALIFORNIA, Y COMISIÓN  
NACIONAL DE LOS DERECHOS  
HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
SECRETARIOS: SALVADOR ALVARADO LÓPEZ  
ADRIANA CARMONA CARMONA  
ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ  
HÉCTOR ORDUÑA SOSA**

**Vo. Bo.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema  
Corte de Justicia de la Nación correspondiente al

**VISTOS Y  
RESULTANDO**

**Cotejó**

**PRIMERO. Presentación y admisión de las acciones de  
inconstitucionalidad.** Por escrito recibido el dieciocho de octubre de  
dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y  
Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,  
Marko Antonio Cortés Mendoza, como Presidente del Comité Ejecutivo  
Nacional del Partido Acción Nacional, promovió acción de  
inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo octavo  
transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de  
Baja California aprobado mediante Decreto 112, de once de septiembre  
de dos mil catorce, reformado mediante Decreto 351 emitido por el  
Poder Constituyente del Estado de Baja California, publicado en el  
Periódico Oficial de dicha entidad el diecisiete de octubre de dos mil  
diecinueve.

En acuerdo de la misma fecha, el Ministro Presidente de esta  
Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda bajo el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
112/2019 Y SUS ACUMULADAS  
113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019  
Y 120/2019

derecho se traduce en un abuso de competencia que comprende los siguientes elementos:

- Competencia otorgada: La orden del transitorio segundo de la reforma a la Constitución Federal de febrero de dos mil catorce de homologar las elecciones federales y locales.
- La autoridad que la ejerce: El Congreso del Estado de Baja California y los Ayuntamientos que aprobaron la reforma constitucional local.
- La otorgante de la competencia: La Constitución Federal.
- Acto realizado: La reforma al artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.
- Normativa violada por el acto: La Constitución Federal.
- Daño: Se cambia retroactivamente el período del gobernador de dos a cinco años, y con ello se contravienen los resultados de las elecciones de dos de junio de dos mil diecinueve, las cuales se convocaron para un período de dos años.

Afirma que lo antes expuesto redundaría en una violación al principio de legalidad, de una forma tal que el uso indebido de una competencia constitucional vuelve incompetentes al Congreso del Estado y a los ayuntamientos; es decir, hacer mal uso de una competencia implica dejar de ser la autoridad idónea para efectos del artículo 16 constitucional.<sup>37</sup>

**Octavo.** El decreto impugnado también vulnera los artículos 35, 41 y 116 de la Constitución Federal.

En la iniciativa se afirma, de manera falaz y contradictoria, que la norma combatida no es de materia electoral, porque no tiene injerencia en el régimen normativo de los procesos electorales del Estado, cuando la esencia de una contienda electoral es precisamente elegir a las autoridades que van a ejercer el Poder Ejecutivo y Legislativo a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

No se puede pensar que una regla que se cambia de manera posterior a la jornada electoral por ese simple hecho no tiene incidencia en el proceso electoral, pues incide precisamente en un elemento

---

<sup>37</sup> Páginas 1102 a 1109 ídem.



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
112/2019 Y SUS ACUMULADAS  
113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019  
Y 120/2019

de Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate no estuvieron en condiciones de avalar el Decreto emitido por el Congreso. A pesar de ello, la XXI Legislatura determinó hacer efectiva la *afirmativa ficta* y continuar con el procedimiento de reforma, hasta que en sesión ordinaria, celebrada el once de septiembre de dos mil catorce se declaró procedente el trámite previsto en el artículo 112 de la Constitución local.

En febrero y marzo de dos mil diecinueve, esos tres ayuntamientos promovieron sendos juicios de amparo, para impugnar la reforma constitucional que concluyó con la publicación del **Decreto 351**. Los tres juicios de amparo fueron sobreseídos (131/2019 del Juzgado Primero, 367/2019 del Juzgado Segundo, ambos juzgados de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California y 114/2019 del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Baja California con sede en Ensenada).

Subrayan que, con motivo de lo resuelto por el Tribunal Estatal Electoral el veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve en el Recurso de Inconformidad RI-18/2019, se emitió una publicación en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el ocho de marzo de ese año, en la que se interpreta la Base Sexta, inciso a), de la Convocatoria a la elección de gobernador, para precisar que el período de Gobernador sería por cinco años, para hacerlo coincidente con la elección federal de dos mil veinticuatro. Hacen notar que esa es la última convocatoria publicada en dicho medio oficial de comunicación, y que a pesar de la cadena impugnativa ulterior, lo cierto es que no hubo publicación alguna que atendiera a las diversas modificaciones del período de gobierno, que se suscitaron en virtud de las resoluciones jurisdiccionales, tanto del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sostienen que es un hecho cierto que en el momento en que Jaime Bonilla Valdez se registró como candidato al cargo de Gobernador, la norma vigente respecto a la duración del período fue la publicada en el Periódico Oficial del Estado el ocho de marzo de ese año, por cinco años.

Asimismo, hacen valer que es incorrecto el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al determinar la improcedencia de las impugnaciones presentadas por los candidatos y precandidatos a Gobernador del Estado, en virtud de que



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
112/2019 Y SUS ACUMULADAS  
113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019  
Y 120/2019

Walther, Manuel Escobedo Conover, Bosco de la Vega Valladolid, Antonio del Valle Perochena, Luis Niño de Rivera Lajous, Valentín Díez Morodo, José Méndez Fabre, Vicente Yáñez Solloa, Enoch Castellanos Férez y Nathan Poplaswsky Berry; María Elena Morera Mitre y otros; Claudio Xavier González Guajardo, por su propio derecho y como apoderado de la Asociación *Despacho de Investigación y Litigio Estratégico A.C.*; José Mario de la Garza Marroquín y María Amparo Casar Pérez, y de *México Justo A.C.*

Todos ellos pese a no tener reconocida personería alguna para intervenir en el procedimiento, realizaron manifestaciones a modo de *amicus curiae* a favor de la declaratoria de invalidez del decreto impugnado.

**SÉPTIMO. Alegatos.** Mediante escritos presentados el trece de enero de dos mil veinte, los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y de Baja California, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formularon sus respectivos alegatos; asimismo los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, lo hicieron mediante escritos depositados en la oficina postal de esa entidad, en esa misma fecha.

**OCTAVO. Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, fue cerrada la instrucción del procedimiento y puesto el expediente en estado de resolución.

## C O N S I D E R A N D O

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver estas acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos f) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debido a que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce, reformado mediante el Decreto 351 emitido por el Poder Constituyente del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve.



perspectiva general y abstracta, y sin vincularlo a un acto de aplicación.<sup>88</sup>

26. En la misma fecha, esto es, treinta de octubre de dos mil diecinueve, la Sala Superior también declaró improcedente el juicio electoral SUP-JE-103/2019 promovido por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, en el que solicitó la emisión de una acción declarativa de certeza en virtud de la publicación del decreto 351, por carecer de legitimación activa en la causa, con base en que lo planteado no afectaba su esfera jurídica.<sup>89</sup>

27. El uno de noviembre de dos mil diecinueve, Jaime Bonilla Valdez tomó protesta como Gobernador Constitucional del Estado de Baja California ante el Congreso de esa entidad. Del acta de la sesión correspondiente se advierte que al tomar la protesta, el Presidente del Congreso expresó lo siguiente:

-EL C. PRESIDENTE: en consecuencia y para dar cumplimiento al Mandato Constitucional, solicito a los asistentes ponernos de pie para que el C. Jaime Bonilla Valdez, proceda a tomar Protesta como Gobernador Constitucional ante esta soberanía y ante el pueblo de Baja California, para el período del 01 de noviembre del 2019, al 31 de octubre del 2024. Adelante por la Historia, señor Gobernador.<sup>90</sup>

28. El cinco de noviembre de dos mil diecinueve, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desechó de plano el juicio electoral SUP-JE-112/2019, promovido por Movimiento Ciudadano, porque cuestionó la constitucionalidad del decreto 351, sin vincularlo a un acto de aplicación<sup>91</sup>.

29. El ocho de noviembre de dos mil diecinueve se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Bando Solemne que a la letra dice:

A LOS HABITANTES DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SE LES HACE SABER, QUE LA HONORABLE XXIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 27, FRACCIÓN VII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, 14 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE

<sup>88</sup> Páginas 3692 a 3702 del Tomo IV.

<sup>89</sup> Páginas 3723 a 3749 ídem.

<sup>90</sup> Página 2873 ídem.

<sup>91</sup> Páginas 3751 a 3770 ídem.



Finalmente, para este punto es importante señalar que en el artículo 73 bis 4<sup>132</sup> de la ley citada fue previsto que la consulta popular, plebiscito y referéndum que sean realizados en años electorales, deben llevarse a cabo el mismo día de la jornada electoral en que son celebradas las elecciones ordinarias en el Estado.

Con base en lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que la consulta ordenada en el acuerdo del Congreso de veintidós de agosto de dos mil diecinueve no es un referéndum; no fue realizada conforme a las reglas de la consulta popular previstas en la Ley de Participación Ciudadana de ese Estado, en tanto que fue realizada en año electoral por lo cual debió llevarse a cabo el día de la jornada electoral, sin que sucediera de esa forma; y, además, los propios Poderes demandados en sus alegatos reconocieron que la consulta carece de valor jurídico alguno.<sup>133</sup>

No obstante, si bien la consulta realizada por el Congreso local no fue realizada **estrictamente** en términos del artículo 112 de la Constitución estatal, ello no invalida el decreto bajo análisis, pues el proceso de reforma correspondiente observó de manera formal los lineamientos previstos constitucionalmente para ello y dicha consulta fue más un ejercicio político que jurídico.

No pasa inadvertido a este Tribunal Pleno que los argumentos anteriores fueron analizados a la luz de disposiciones locales de rango inferior a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, ello no impide su análisis en la acción de inconstitucionalidad, pues son necesarios para verificar la debida integración y existencia de la disposición normativa combatida, aspecto que sí es analizable en este medio de control abstracto.

Asimismo, no es aplicable el criterio sostenido por este Tribunal Pleno en los recursos de reclamación 150/2019-CA<sup>134</sup>, 151/2019-CA y

---

Congreso, realizando la certificación respectiva.

<sup>132</sup> Artículo 73 Bis 4.- La Consulta Popular, Plebiscito y Referéndum, que se celebren en años electorales, deberán realizarse el mismo día de la jornada electoral para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado.

<sup>133</sup> Páginas 4265 a 4279 del Tomo V.

<sup>134</sup> Resuelto en sesión celebrada el tres de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a los agravios relacionados con la existencia de causa de



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
112/2019 Y SUS ACUMULADAS  
113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019  
Y 120/2019**

Sí, con su venia señor Presidente Edgar Benjamín Gómez Macías. De conformidad con el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y del artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, le solicito someta a consideración del pleno la dispensa de trámite de la presente iniciativa, por calificarse como urgente y de pronta resolución. Toda vez que de continuar con el periodo de la gubernatura como se encuentra en la actual Constitución, generaría una mayor afectación al erario público del Estado, creando incertidumbre económica, política y social, impactando de manera inevitable en los servicios públicos y en el bienestar integral de los ciudadanos de Baja California, además de que la ciudadanía ya tiene conocimiento de la presente iniciativa; misma que desde antes de la elección se dio a conocer y se legitimó su interés con su voto en las urnas, asimismo solicito que en caso de ser aprobada dicha dispensa de trámite y una vez que sea discutida, se someta a votación por cédula dicha iniciativa, de conformidad con el artículo 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Es cuanto señor Presidente.

Así, sobre la base de lo expuesto en este apartado, este Tribunal Pleno reconoce la validez del procedimiento legislativo mediante el cual fue expedido el **Decreto 351**, emitido por el Poder Constituyente del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve.

**OCTAVO. Estudio de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición normativa impugnada.** Con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia y a efecto de resolver la cuestión planteada efectivamente, del análisis integral de los conceptos de invalidez este Tribunal Pleno advierte que de manera coincidente los demandantes impugnan la ampliación al periodo del Gobernador del Estado de Baja California por no haber sido publicado noventa días antes del inicio del proceso electoral, lo cual desde su perspectiva es contrario al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, en el cual fue establecido el principio de certeza electoral.

Asimismo, los demandantes coinciden en señalar que la modificación al periodo de la gubernatura con posterioridad a la jornada electoral de junio de dos mil diecinueve, contraviene las disposiciones constitucionales y convencionales en las que fueron establecidas las bases de la organización política de los Estados, regulados los procesos electorales y reconocidos los derechos político-electorales y el principio de irretroactividad de la ley.

En atención a lo argumentado por los demandantes, en primer lugar, este Pleno determinará si la reforma a la Constitución local



algún derecho u obligación de hacer, no hacer o dar para cualquiera de los actores políticos, incluidas las autoridades electorales.

Así, las reformas a disposiciones normativas que rigen un proceso electoral no serán fundamentales si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados ni repercute en las reglas a observar durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter señalado.

Con base en lo anterior, para la aplicación del parámetro de interpretación referido, en primer lugar es necesario determinar si la expedición del Decreto 351 publicado el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce, implica una modificación fundamental en términos del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la duración de los cargos de elección popular es un presupuesto necesario para ejercer los derechos de participación política, así como los de votar y ser votado en condiciones de certeza y equidad, en la medida en que la elección no se limita a definir quién será el representante electo popularmente, sino que también gravita en la decisión de la ciudadanía el cargo que será conferido y su alcance temporal.

La modificación o ajuste a la duración de los cargos de elección popular debe realizarse con la oportunidad necesaria para que los electores estén plenamente informados y tengan conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elijan, de modo que su elección no se limita a definir quién será su representante, sino también condiciona el cargo que le confiere y el alcance temporal del poder que le otorga, en el entendido de que existe certeza sobre la renovación de ese mandato fijo ante su conclusión.

De ahí que cualquier modificación al periodo de los cargos de elección popular una vez que han sido definidos los términos en los que será realizada la elección cambia de manera fundamental las reglas del proceso electoral, debido a que altera las condiciones que sirven de



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
112/2019 Y SUS ACUMULADAS  
113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019  
Y 120/2019

De igual forma, es necesario tener en cuenta que el proceso legislativo que concluyó con la publicación de la disposición normativa transitoria comenzó el ocho de julio de dos mil diecinueve, fecha en la que también fue aprobado en el Congreso local, posteriormente enviado a los Ayuntamientos para su aprobación y, finalmente, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre del mismo año.

De ello se advierte que el proceso legislativo inició en julio de dos mil diecinueve, esto es, con posterioridad a la jornada electoral realizada el dos de junio de ese año y en el periodo en el que aún estaba desarrollándose el proceso electoral para designar a quien ocuparía el cargo de Gobernador Constitucional del Estado a partir del primero de noviembre del mismo año.

Asimismo, que la disposición normativa impugnada fue publicada después de concluido el proceso electoral 2018-2019 del Estado de Baja California, pues éste finalizó el siete de octubre de dos mil diecinueve y aquella fue publicada el diecisiete siguiente, pero antes de que Jaime Bonilla Valdez tomara posesión del cargo de Gobernador de esa entidad federativa el uno de noviembre de ese año.

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que la reforma impugnada implica un cambio fundamental en la organización político electoral del gobierno de Baja California que por su diseño solo tiene aplicación en el proceso electoral 2018-2019, es decir, si bien fue publicada y, por ende, entró en vigor una vez que había concluido el proceso electoral, su contenido necesariamente rige los actos y consecuencias propias de dicho proceso electoral y, en este aspecto, no de uno futuro.

En ese sentido, no es posible considerar que la reforma impugnada únicamente modifica situaciones futuras y que su regulación no impacta en el proceso electoral 2018-2019 del Estado de Baja California, aun cuando haya sido publicada una vez finalizado este, pues originalmente la concurrencia de las elecciones locales con las federales fue prevista para la elección de Gobernador en el año dos mil veintiuno y, por ende, dispuesto que el periodo de gobierno por única ocasión sería de dos años; mientras que en el texto reformado fue establecido que la concurrencia de dichas elecciones no sucedería en el año precisado, sino hasta el año dos mil veinticuatro, con lo cual fue ampliado el periodo de gobierno a cinco años.