

Asunto: Escrito en calidad de *amicus curiae*, para las acciones de inconstitucionalidad Números 112/2109, 113/2019, 114/2019 y 115/2019, relativas a las reformas aprobadas por el Congreso del Estado de Baja California en el Decreto 351, publicado el 17 de octubre.

Honorables Ministros y Ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

De nuestra Alta consideración:

Los firmantes con domicilio para recibir notificaciones en Calle Sócrates 124, Colonia Polanco, Polanco II Secc, Código Postal 11540, Delegación Miguel Hidalgo en la Ciudad de México, autorizando para recibirlas a los licenciados Rosa María Cano Melgoza, José Roldán Xopa, Iván Gómez García y Luis Miguel Pando Leyva, comparecemos para presentar ante ustedes este escrito en calidad de *Amicus Curiae*, en ejercicio de nuestro derecho de petición previsto en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de nuestro derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos de manera directa, conforme al artículo 23.1 inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Antecedentes

1. El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, entre ellos el artículo 116 fracción IV inciso n), en la que se mandata que se deberá de llevar a cabo al menos una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales.

2. El 11 de septiembre de 2014, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el "Decreto 112.- Mediante el cual se aprueban las reformas a diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como el régimen transitorio", estableciendo en el artículo Octavo transitorio que *el Gobernador electo en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluiría el 31 de octubre de 2021.*

3. El 9 de septiembre de 2018, dio inicio el proceso electoral en Baja California, para la renovación, entre otros cargos de elección popular, de la Gobernatura.

4. El 28 de diciembre de 2018, el Instituto Electoral de Baja California aprobó la Convocatoria para la renovación del cargo de Gobernador del Estado, señalando que sería electo para el periodo constitucional del primero de noviembre de 2019 al treinta y uno de octubre de 2021, misma que fue publicada el 31 de diciembre de 2018.

5. El Tribunal Electoral de Baja California en el recurso de inconformidad RI-18/2019, ordenó al Consejo General del Instituto Electoral de Baja California, emitir una adenda a la Base Sexta, inciso a), de la Convocatoria en la que se señalara que el periodo de gestión al cargo de Gobernador sería de cinco años.

El 27 de marzo, la Sala Superior resolvió el SUP-JRC-5/2019 y acumulados, en el que se determinó revocar la sentencia del Tribunal local, teniendo como efectos que se revocaron todos los actos llevados a cabo en cumplimiento de la sentencia del Tribunal local, en específico el Acuerdo IEEBC-CG-PA13-2019 (que contenía la adenda ordenada para que el periodo de Gobernador fuera de 5 años).

6. El 27 de marzo, Jaime Bonilla Valdez se registró como candidato a la Gubernatura del Estado de Baja California.

7. El 30 de marzo, el Instituto Electoral de Baja California otorgó el registro como candidato a la gubernatura a Jaime Bonilla Valdez, indicando que la duración del mandato constitucional del cargo de Gobernador sería del 1º de noviembre de 2019 al 31 de octubre de 2021.

8. El 3 de abril, Jaime Bonilla Valdez, interpuso recurso de inconformidad ante el Tribunal Electoral de Baja California para impugnar el plazo de dos años que duraría la Gubernatura para la que se postuló.

9. El 7 de mayo el Tribunal Electoral resolvió inaplicando el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Local en materia político-electoral, modificó el acuerdo impugnado emitido por el Consejo General del Instituto Electoral local y ordenó una adenda a la convocatoria de la gubernatura en la que se estableciera que su periodo de gestión se incrementaría a seis años.

10. El 29 de mayo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-22/2019, revocando la sentencia del Tribunal Electoral local, indicando que subsistía el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112, esto es, el periodo de duración del cargo de Gobernador sería del 1º de noviembre de 2019 al 31 de octubre de 2021.

11. El pasado 2 de junio del año en curso se celebraron elecciones en el Estado de Baja California para elegir Gobernador del Estado, resultando electo Jaime Bonilla Valdez.

12. El 11 de junio, el Consejo General del Instituto local expidió el dictamen de validez de la elección y la constancia de mayoría a favor de Jaime Bonilla Valdez, que lo acredita como Gobernador Electo por el periodo constitucional de 1º de

noviembre de 2019 al 31 de octubre de 2021.

13. El 5 y 16 de septiembre, Tribunal Electoral de Baja California confirmó la declaración de validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría, en los recursos identificados como RR-43/2019 y RR-47/2019.

14. El 2 de octubre, en el expediente SUP-JRC-37/2019 y acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral local, indicando que el Gobernador electo asumiría el cargo por el periodo del 1º de noviembre de 2019 al 31 de octubre de 2021.

15. El pasado 8 de julio el Congreso del Estado de Baja California, aprobó el Decreto que reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado de Baja California a efecto de establecer que *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.*

16. El pasado 23 de julio el Congreso del Estado acordó declarar formalmente la incorporación constitucional relativa a la reforma al artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto número 112, de fecha 11 de septiembre de 2014.

17. El pasado 22 de agosto, el Congreso del Estado de Baja California, aprobó realizar una consulta ciudadana, para conocer el sentir de la ciudadanía de Baja California respecto de la ampliación del mandato del gobernador electo de 2 a 5 años.

18. El 30 de septiembre, el Tribunal Electoral local determinó su incompetencia para conocer y resolver la controversia relacionada con la impugnación de la consulta ciudadana.

19. El 9 de octubre, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió los expedientes SUP-JE-97/2019 y acumulados en los que confirmó el acuerdo de incompetencia del Tribunal Electoral local.

20. El 13 de octubre se llevó a cabo la consulta ciudadana.

21. El 17 de octubre, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el Decreto número 351, mediante el cual se aprueba la reforma al artículo Octavo Transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112, de fecha 11 de septiembre de 2014.

22. Finalmente, se ha promovido ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad 112/2019, 113/2019, 114/2019 y 115/2019, en contra del Decreto 351 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California y publicado en el periodico oficial del Estado el 17 de octubre, que prorroga el mandato del Gobernador del Estado de 2 a 5 años.

II. Interés de los promoventes

El propósito del presente escrito de Amicus Curiae es allegar nuestras consideraciones como ciudadanos al Decreto 351 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California y publicado en el periodico oficial del Estado el 17 de octubre, que modifica el artículo octavo transitorio del Decreto 112, indicando que el Gobernador del Estado que rendirá protesta el 1º de noviembre de 2019 concluirá su periodo el 31 de octubre de 2024, con la consecuente prórroga del mandato de 2 a 5 años, contraviniendo el periodo de 2 años por el que fue electo el pasado 2 de junio.

Nuestro interés se justifica en la defensa de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho que debe prevalecer en nuestro país, en ejercicio de nuestro derecho de participación en todos los asuntos del país consignado

por el artículo 23.1 inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, nuestro interés se fundamenta en que el mandato popular otorgado a quien pretende ejercer el Gobierno del Estado de Baja California se finque en el ejercicio efectivo de la democracia representativa, la cual exige su refuerzo y profundización con la participación permanente y responsable de la ciudadanía, a quienes nos incumbe cuidar y defender la vigencia de los elementos esenciales de la misma, entre los que se encuentran el que el acceso al poder y su ejercicio se realicen con sujeción al estado de derecho, bajo la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.

Lo anterior, conforme a la Carta Democrática Interamericana que dispone en su artículo 1 que “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.”

Y conforme a los artículos 2 y 3 de dicho instrumento internacional que prescriben:

Artículo 2

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Artículo 3

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al

poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

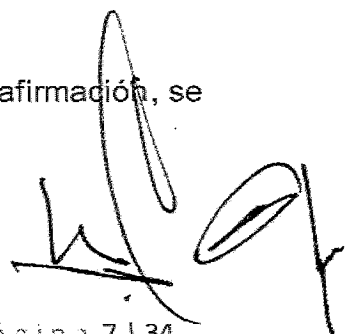
Así, debido a que consideramos que se pone en riesgo el derecho humano reconocido por el artículo 35 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de "votar y ser votado en las elecciones populares" que tienen los ciudadanos del Estado de Baja California, dentro del bloque de constitucionalidad y convencionalidad aplicable, al poderse ver alteradas las condiciones esenciales del ejercicio efectivo de la democracia representativa en dicho Estado, en cuanto a la validez temporal o periódica de ejercicio legítimo al cargo de Gobernador, pudiéndose acarrear inclusive un posible incumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado Mexicano en cuanto a la preservación y defensa de las instituciones democráticas.

III. Contexto en el que fue aprobada la referida reforma constitucional

Es pertinente señalar las violaciones al procedimiento legislativo que se realizaron por el Congreso del Estado al aprobar la reforma constitucional a efecto de que esta alta corte constitucional tenga conocimiento de estas y las valore al momento de determinar la vulneración al derecho político de votar en elecciones libres, auténticas y periódicas.

El procedimiento de reforma constitucional se encuentra viciado ya que se cometen diversas irregularidades con trascendencia constitucional.

A efecto de exponer las consideraciones que sustentan la anterior afirmación, se expondrá el desarrollo del procedimiento seguido:



- a) El 8 de julio de 2019, se presentó ante el Pleno del Congreso de Baja California la iniciativa de reforma constitucional al Artículo Octavo transitorio con el objeto de ampliar el periodo del mandato del gobernador electo de dos a cinco años.
- b) El diputado que presenta la iniciativa solicita la dispensa del trámite por considerarlo "de urgente y obvia resolución".
- c) Después de la lectura de parte de la iniciativa, -según puede observarse en el video de la sesión que constituye un hecho público y notorio- leyó tres de nueve páginas, y se resuelve aprobar la dispensa del trámite.
- d) Al abrirse el debate, se presenta solamente un orador el cual expresa estar en contra de la propuesta de reforma.
- e) Se toma la votación mediante cédula resultando aprobada por 21 votos en favor y un voto nulo y se declara aprobada.

El tiempo transcurrido entre el inicio de la lectura de la iniciativa y el recuento de los votos y la declaración de aprobación de la reforma es de aproximadamente treinta minutos.

El proceso de aprobación de la reforma constitucional se da en condiciones de excepcionalidad que afectan valores democráticos fundamentales tutelados por las reglas y principios constitucionales y convencionales. La presentación de la iniciativa, la dispensa de trámites, la discusión y la forma de votación afectan gravemente la calidad democrática de la decisión, afecta la deliberación de la representación y, al ser un proceso de decisión constitucional que afecta a los ciudadanos, importa un daño social a sus derechos.

En condiciones de normalidad un procedimiento de reforma constitucional debe cumplir con las siguientes fases:

- a) Ser turnado a Comisiones
- b) Publicación de la iniciativa en la gaceta del Congreso
- c) Dictamen

d) Votación nominal

La anterior secuencia de fases requiere, además, ser realizada en una temporalidad que supone la posibilidad de apreciar con mayor detenimiento los méritos, los posibles efectos o consecuencias de una propuesta, las mejoras o correcciones que pueden provenir de la pluralidad de la representación y de la reflexión del propio proponente. Tal proceso tiene mayor necesidad y exigencia cuando se trata de reformas al ordenamiento constitucional de una entidad federativa, ya que sus disposiciones por su fundamentalidad y supremacía jerárquica tienen un mayor grado de afectación en la organización de los poderes, en la vida democrática y en las condiciones de ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

La dispensa aprobada sometió a la reforma a un régimen de excepcionalidad que minimizó e inclusive anuló, injustificadamente, las condiciones que posibilitan el conocimiento, la discusión, la votación de la representación y la rendición de cuentas. Afectó así, los valores democráticos tutelados constitucionalmente y, de manera directa, los derechos de los ciudadanos.

Según la Constitución Política del Estado de Baja California:

*ARTÍCULO 31.- En los casos de urgencia notoria **calificada** por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.*

Tal disposición constitucional es, a la vez, desarrollada en la Ley Orgánica del Congreso.

*ARTICULO 119. Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se **califiquen** de urgente y de obvia*

resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite **resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad.** Así mismo, **la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.**

De esta suerte, en el supuesto de que el Congreso decida dispensar los trámites a una iniciativa de ley o decreto, está sujeto a condiciones que deben ser satisfechas:

- a) La urgente y obvia resolución debe ser objeto de calificación.
- b) Es necesaria la existencia de determinados hechos que generen la condición de urgencia.
- c) Debe acreditarse las consecuencias negativas para la sociedad de no realizarse la dispensa.
- d) No debe implicar la afectación a principios o valores democráticos.

De lo anterior se desprende que tratándose del régimen de excepcionalidad en el procedimiento legislativo, no basta la decisión del Congreso, sino que tal decisión debe ser motivada, y que en dicha motivación deben acreditarse: i) hechos que generen la condición de urgencia, ii) que existe una relación de causa/efecto, entre tales hechos y los riesgos o daños a la sociedad, iii) que la dispensa de trámite no afecte los valores democráticos y, iv) que lo anterior debe ser objeto de calificación, es decir de juicios expresados en un acto parlamentario en los cuales se razone y argumente que se está ante los supuestos anteriores.

Como se puede apreciar por este Alto Tribunal, no existe acto parlamentario que acredite el cumplimiento de las condiciones anteriores. La sola iniciativa de reforma

constitucional y la toma de votaciones en las que se aprueba la dispensa, carecen de los elementos de validez para satisfacer la exigencia constitucional y legal señalados.

Debe enfatizarse que se está frente a una actuación del Congreso del Estado que modifica el ordenamiento supremo de la entidad y que lo hace en condiciones de excepcionalidad. Lo anterior implica que el acreditamiento de los hechos, de los riesgos o daños y de la no afectación de los valores democráticos debe ser objeto de un escrutinio estricto, exigiendo una motivación reforzada, en tanto están en juego condiciones esenciales para el ejercicio efectivo de la democracia representativa como lo es la periodicidad y la posible restricción del derecho al sufragio popular en cuanto a la temporalidad válida en la que fue ejercido.

En el caso que nos ocupa, el objeto de la reforma constitucional aprobada es el de dar un tratamiento especial y privilegiado a la persona que ha sido elegida para un periodo de dos años, aumentándolo a 5 años, alterando con ello las condiciones originales de la elección; asimismo, se modifica uno de los elementos fundamentales de la elección llevada a cabo: la periodicidad. Lo anterior debió ser considerado a propósito de la posible afectación a los valores democráticos que se establecen como limitante para aprobar la dispensa de los trámites parlamentarios.

Al respecto es aplicable la jurisprudencia P./J. 33/2007, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 172426, localizada en la página 1524, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Novena Época, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA). El artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California prevé que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los

diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, de lo que se colige que tal disposición es de naturaleza extraordinaria, por lo que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad. **Por lo que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia:** 1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto. 2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad, y, 3. Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos." [énfasis añadido]

Es aplicable también la jurisprudencia P./J. 36/2009, Novena Época, registro: 167521, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, Materia(s): Constitucional, página: 1109:

DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE. El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta

proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos." [énfasis añadido]

En el caso se configura el supuesto que posibilita el escrutinio estricto por parte de este Alto Tribunal:

CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ECTRICO. La constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa debe analizarse a través de un escrutinio estricto, pues para estimarse constitucionales requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse

suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.¹

No justifica la omisión del Congreso el hecho de que la reforma haya sido aprobada por la casi unanimidad (un voto nulo) de los presentes en la sesión puesto que la regularidad en el procedimiento no es solamente una garantía en la calidad de la deliberación de los actores políticos, sino de la calidad, transparencia y rendición de cuentas exigibles a los representantes en el ejercicio de las funciones que les han sido conferidas por los representados. Es decir, es también una garantía en favor del electorado y de los gobernados. Aun en el supuesto de unanimidad o consenso las condiciones del proceso legislativo y de limitaciones y deberes exigibles a las excepciones corresponden a las responsabilidades que el cuerpo legislativo debe observar.

La forma de votación por cédula que se empleó en el caso de referencia contraría el objeto y finalidad prevista en la Ley Orgánica del Congreso. De acuerdo con este ordenamiento, la votación, tratándose de leyes o decretos, debe ser nominal:

ARTICULO 149. Se aprobará por votación nominal los dictámenes de iniciativa de Ley o decretos, en lo general, y cada libro, título, capítulo, sección o artículo, en lo particular.

Igualmente podrá sujetarse a votación nominal un acuerdo o propuesta cuando lo solicite un Diputado y sea apoyado por otros dos Diputados por lo menos siempre y cuando sea aprobado por el Pleno del Congreso del Estado.

Según este mismo ordenamiento, la votación por cédula es aplicable a los supuestos que la propia ley señala (Artículos 12, fracción II; 46; 47; 52). En todos

¹ Jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.), publicada el viernes 4 de diciembre de 2015, a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109.

los casos se trata de designaciones, siendo éste su objeto atendiendo a lo dispuesto por el Artículo 157 de la misma Ley:

ARTICULO 157. Para llevar a cabo una votación por cédula, se estará a lo siguiente:

I. El Secretario de Servicios Parlamentarios, distribuirá a los Diputados las cédulas correspondientes y colocará una ánfora transparente en la tribuna frente al Presidente;

II. El Secretario de la Mesa Directiva por instrucciones del Presidente, llamará a los Diputados a depositar su voto en orden alfabético. Los Diputados podrán o no firmar la cédula que contenga su voto;

III. Concluida la votación el Secretario extraerá las cédulas de la ánfora, hará el computo de los votos y lo dará a conocer al Presidente; y,

IV. El Presidente hará la declaratoria correspondiente.

*En las votaciones por cédula se entenderá que el voto es nulo, cuando la misma este en blanco o, cuando el voto no corresponda a los **nombres o a las fórmulas propuestas.***

La votación por cédula es propia para la designación o nombramiento de personas para un cargo, para lo cual deben contener los "nombres o fórmulas", propuestas, siendo inapropiado este método de votación para el caso de leyes o decretos. La razón de lo anterior tiene que ver con los elementos sustanciales de la democracia: la publicidad, transparencia y rendición de cuentas de las que es responsable la representación democrática.

La votación por cédula impide a los ciudadanos conocer el sentido de la votación de sus representantes y, por tanto, la rendición de cuentas.

De lo argumentado se advierte la actualización de una violación al procedimiento legislativo, que trasciende a la calidad democrática de la decisión y que debe tener como efecto invalidar la reforma constitucional impugnada.

- Si no hay conocimiento oportuno de la iniciativa y el dictamen, no hay bases para la calidad de la deliberación.
- Si no se acreditan hechos que justifiquen la urgencia y la obvia resolución, no es posible establecer la relación entre causa y efecto requerido para justificar la dispensa de trámite.
- Si no se envía a comisiones y se emite un dictamen se está ante una insuficiente reflexión sobre la justificación y los efectos de la reforma constitucional que afecta las condiciones sustanciales del debate democrático.

En la misma sesión, el pleno del Congreso de Baja California decidió dispensar el trámite parlamentario ordinario del asunto, que supondría que la mesa directiva tumara la iniciativa para su análisis y dictaminación ante comisiones legislativas. En su lugar, el cuerpo colegiado decidió procesar inmediatamente la iniciativa en el pleno del Congreso. De esta forma, la propuesta de reforma constitucional del diputado Moran Hernández fue sometida a un breve debate en el que sólo un legislador usó la palabra para posicionarse en contra del contenido de la iniciativa. Posteriormente, los diputados locales, mediante votación por cédula, aprobaron la reforma constitucional con 21 votos en favor y 1 voto nulo.

IV. La reforma es una norma electoral y vulnera el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal

Dice la Iniciativa:

"La presente iniciativa, no es una norma general electoral, pues no tiene injerencia en el régimen normativo de los procesos electorales del Estado, propiamente dicho o en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, pues dicha iniciativa no propone regular aspectos vinculados directa o indirectamente o que deban influir en o con los procesos electorales de una manera o de otra, "como por ejemplo, distritación o redistritación, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación

social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas, sus sanciones; mucho menos trastoca o infiere en alguno de los principios de la materia electoral, respecto a las elecciones, sufragio, candidatos y demás; por lo que la presente iniciativa no impacta en aspectos relativos a los procesos electorales, de los previstos por la Constitución Federal. (página 5 de la iniciativa). Como se puede apreciar, esta modificación no altera ninguna de las bases, reglas u otro elemento rector de los procesos electorales, pues no se crean obligaciones nuevas, tampoco introduce nuevas reglas, no trastoca el rubro del financiamiento público, ni mucho menos crea, modifica o elimina derechos a quienes pudieran participar, o bien a los partidos políticos participantes, de igual manera esta iniciativa no genera obligaciones de hacer o no hacer a las autoridades electorales, en este sentido es imperante precisar que existen excepciones las cuales han sentado precedentes en sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una de ellas la (Acción de inconstitucionalidad 139/2007) que han sido acompañadas por la opinión de la Sala Superior de el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la cual ya se han realizado modificaciones a leyes electorales en procesos ya iniciados, y que a pesar de haber sido controvertidas, resultaron operantes y pudieron aplicarse a los procesos electorales en turno, siendo esto corroborado al consultar en tesis de jurisprudencias, como la que se cita a continuación: P/J. 98/2006 del siguiente rubro: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente.

La anterior justificación resulta falaz además de contradictoria, esto es así, porque dice que no es una norma general en 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**. Esto es, las reglas relativas al procedimiento se desarrollan con una única finalidad: que los electores acudan a las urnas y elijan a sus gobernantes. En consecuencia, 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 fundamental "el periodo por lo que una persona es electa a un cargo público". Desde que se convocó a las elecciones se tenía pleno conocimiento de la duración del mandato por el que sería electo el Gobernador de Baja California, por lo que los electores acudieron a las urnas y emitieron su voto con base en este conocimiento, de allí que si dicho periodo se cambia expost a la elección dicha regla es eminentemente electoral al incidir en un elemento esencial de la elección como lo es **el periodo** del mandato de los cargos de elección.

Por otra parte, el argumento expuesto en la iniciativa es contradictorio en sí mismo, pues trata de justificar que no es una norma general de contenido electoral e invoca precisamente una Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se refiere a leyes electorales, por lo que reconoce tácitamente que se está en presencia de una norma electoral.

Aunado a lo anterior, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en un reciente criterio contenido en la Tesis: P./J. 10/2019 (10a.) ha destacado a *contrario sensu* los elementos que sirven identificar un acto en materia electoral como a continuación se puede apreciar:

JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES PRONUNCIADAS POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES EN CONFLICTOS RELATIVOS A LOS HABERES DE RETIRO DE LOS

MAGISTRADOS QUE LOS INTEGRARON, AL NO TRATARSE, EN ESTRICTO SENTIDO, DE LA MATERIA ELECTORAL. La fracción XV del artículo 61 de la Ley de Amparo establece que el juicio constitucional es improcedente contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral; no obstante ello, los reclamos relativos al haber de retiro de los Magistrados integrantes de los Tribunales Electorales locales, en los que se alegan violaciones de derechos humanos, no actualizan esa causa de improcedencia al no tratarse en estricto sentido de la materia electoral y, por ende, contra las resoluciones relativas procede el juicio de amparo, **en tanto que los derechos humanos que se aducen violados no se refieren al ejercicio de derechos políticos que incidan sobre el proceso electoral**, y aunque se trata de actos emitidos por un Tribunal Electoral local, lo cierto es que la resolución del juicio respectivo no implica el **análisis del régimen conforme al cual se logra la selección o el nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de quienes han de fungir como titulares de órganos de poder representativo del pueblo, a nivel estatal**, sino prestaciones de los Magistrados que lo integraron, lo que no se traduce en que se reste o afecte la competencia del Tribunal Electoral como órgano judicial especializado en materia electoral, sino que se trata de medios de control con una tutela diversa que se armoniza.

De la anterior tesis se advierte que calificaría como un acto en materia electoral:

1. Aquél que afecta derechos humanos vinculados con el ejercicio de derechos políticos que incidan sobre el proceso electoral.

En el caso, se afecta un derecho humano como lo es el derecho a votar de los ciudadanos de Baja California **en cuanto al ámbito temporal de validez para el que fue ejercido** el día de la jornada electoral a efecto de elegir al Gobernador de dicho estado por un periodo determinado.

2. La controversia que se suscite con motivo de dicho acto debe implicar un análisis del régimen conforme al cual se logra la selección o el nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de quienes han de fungir como titulares de órganos de poder representativo del pueblo, a nivel estatal.

En la especie, en tanto la periodicidad en el ejercicio de los cargos de elección popular constituye un principio de los regímenes democráticos, principio tutelado a nivel constitucional y convencional, y dado que la reforma constitucional que pretende ampliar el periodo por el cual fue electo el Gobernador de Baja California **incide en dicho principio de periodicidad, por cuanto afecta el tiempo en que finalizará el ejercicio del cargo de quien fue electo y en que tendrá que volver a elegirse un nuevo representante**, la presente controversia implica un análisis de si se actualiza o no una afectación al régimen democrático en dicho estado.

En ese tenor, resulta claro que la modificación legislativa que amplía el periodo del mandato del gobernador electo de dos a cinco años no sólo constituye una norma eminentemente electoral, sino que, además, representa una modificación de naturaleza trascendental y no accesorio, ya que incide directamente en el principio de periodicidad como presupuesto de un régimen democrático, por lo que el que se trate de una reforma a un artículo transitorio no le resta esa trascendentalidad.

En consecuencia, la reforma contenida en el Decreto 351, publicado el 17 de octubre, impugnado en las acciones de inconstitucionalidad es materia electoral y contraviene lo dispuesto en el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal que expresamente señala que las leyes electorales podrán ser modificadas con cuando menos 90 días de antelación al inicio del proceso electoral en que hayan de aplicarse, por lo que una vez fenecido ese plazo se encuentra prohibido realizar cualquier modificación sustancial a las reglas de la contienda electoral, el cual en el caso, inicio el 9 de septiembre de 2018, por lo que realizar una reforma constitucional expost al inicio del proceso electoral, con posterioridad a que se emitió el voto en la jornada electoral, a que se realizó la declaratoria de validez de

la elección y se entregó la constancia de mayoría, contraviene los principios de certeza y definitividad esenciales en todo régimen democrático. La finalidad de la previsión constitucional es que las reglas que serán aplicables a un proceso electoral sean conocidas por todos los participantes en una contienda electoral, esto es, partidos políticos, candidatos, ciudadanos y autoridades electorales. Por lo que la disposición constitucional excluye que un poder público (Congreso local) pueda modificar dichas reglas pasada la elección pero afectando un elemento esencial de la misma como lo es el periodo de mandato.

El propósito del artículo 105, fracción II de la Constitución federal es dotar de certeza a las reglas que serán aplicadas en un proceso electoral, por lo que el plazo del mandato de un cargo público es una regla inherente al propio proceso, pues el elector acude a votar por el candidato y por el periodo que estará en el cargo, cambiar la temporalidad del cargo es vulnerar el derecho humano al sufragio activo de los ciudadanos de Baja California que acudieron a las urnas.

V. Violación al ejercicio del derecho al voto establecido en los artículos 35, fracción I, en relación con el artículo 41, párrafo segundo, ambos preceptos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo a los preceptos antes referidos los ciudadanos tienen el derecho de votar en las elecciones populares que renueven los poderes Legislativo y Ejecutivo. Las elecciones, señala el segundo de los preceptos, serán **libres, auténticas y periódicas**.

La valoración constitucional de la norma impugnada requiere necesariamente precisar el contenido constitucional atendiendo a sus reglas y principios. Según los preceptos referidos anteriormente, en nuestra democracia constitucional la renovación de los poderes está condicionada al ejercicio del voto de los ciudadanos en elecciones cuyas características son definidas por nuestra

norma suprema: i) que sean libres, ii) que las mismas sean auténticas, y iii) que se realicen con periodicidad.

La norma impugnada afecta los derechos políticos de los ciudadanos de Baja California que acudieron a las urnas a ejercer su voto, en tanto que votaron bajo una regla clara del periodo del mandato del Gobernador que elegían y, ahora, por decisión del Congreso del Estado el voto ejercido tiene un efecto temporal diferente, pues pretenden que faculte al Gobernador del Estado para permanecer tres años más del periodo para el que fue electo, es decir, el derecho del voto activo del elector de Baja California se ve afectado en tanto no es respetada la voluntad que expresó en las urnas relativa a la duración del mandato del Gobernador electo; pero además, se ve afectado porque prácticamente se anula la posibilidad de ejercer el voto en el proceso electoral de 2021, pues no serán convocadas elecciones; con ello, se da una afectación real y jurídica al ejercicio del voto de los electores de Baja California, en detrimento del ejercicio efectivo de la democracia representativa conforme a un periodo válido.

La norma impugnada tiene como efectos que, al ampliar el periodo de gobernador electo, de dos a cinco años, en consecuencia, elimina la elección que debería celebrarse en el 2021 correspondiente a la renovación del Gobernador del Estado. Esto es, por decisión que no proviene de una elección popular, se designa al mismo gobernador para el periodo 2021-2024. Así pues, es el órgano reformador de la Constitución del Estado el cual decide no renovar los poderes en el periodo originalmente señalado por la propia Constitución local y designar directamente, como efecto de la reforma, al mismo gobernador electo originalmente para dos años. Se está, por tanto, ante una reforma a la Constitución del Estado que impide la renovación de poderes que debería realizarse en 2021, y que, al prolongar la periodicidad del cargo, implica una designación que sustituye al voto popular, lo que equivale a una reelección sin el voto popular.

El voto mediante el cual se eligió al Gobernador se emitió en condiciones precisas y predeterminadas de periodicidad, la cual se modifica con posterioridad a la

emisión del voto por decisión del órgano reformador del Estado disponiendo de los efectos del voto. De esta suerte, la cuestión constitucional radica en determinar si la decisión del electorado es disponible por el órgano reformador, sea sustituyendo la decisión del electorado, o bien, decidiendo prolongarla en su periodicidad originalmente determinada.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que "En el sistema interamericano **la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular**, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. En dicho instrumento se señala que: [s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; **la celebración de elecciones periódicas**, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto **como expresión de la soberanía del pueblo**; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos", además de que "El Estado, en consecuencia, no sólo tiene la obligación general establecida en el artículo 1 de la Convención de garantizar el goce de los derechos, sino que tiene directrices específicas para el cumplimiento de su obligación. **El sistema electoral** que los Estados establezcan de acuerdo a la Convención Americana **debe hacer posible la celebración de elecciones periódicas auténticas**, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto **que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores**".²

En el presente caso, la modificación de la periodicidad con posterioridad a la emisión del voto por decisión del órgano reformador del Estado suplanta la libre expresión

² ColDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 142 y 158.

de la voluntad de los electores y vuelve ilegítima la elección, ya que bajo la excusa de que la ampliación del periodo para el cual fue electo un cargo de elección popular no constituye una norma electoral trascendental, de facto se actualiza una reelección de la persona electa para un periodo determinado, con lo cual se vulnera el principio de elecciones periódicas reales o auténticas porque no se garantiza que ello sea mediante la libre expresión de la voluntad del electorado, en vulneración del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A este respecto, dicho tribunal interamericano ha dicho que: "Como la Corte ya ha señalado anteriormente, el artículo 23 de la Convención reconoce derechos de los ciudadanos que se ejercen por cada individuo en particular. El párrafo 1 de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) **de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;** y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".³

La reforma al artículo transitorio impugnado solamente puede ser constitucional si se admite que una vez emitido el voto y configurada la voluntad popular para elegir a quien ejercerá un cargo para determinado periodo, puede ser modificada dicha decisión por un cuerpo distinto. Es decir, que habiéndose establecido la periodicidad para la cual se realizó la elección, puede ser modificada sin que esa hubiese sido la condición que se estableció previamente al electorado.

Aun cuando la respuesta parece ser una obviedad: que el voto no puede ser disponible por entidades diversas al ciudadano y al electorado en su conjunto, vale insistir en las características esenciales del voto y de la elección como proceso político y constitucional. El derecho al voto es un derecho fundamental reconocido

³ CoIDH. *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 221.

por la Constitución y por los tratados internacionales de los que México forma parte. Se trata de un derecho que corresponde al ser humano en tanto ciudadano y cuyas características consisten en que es un derecho de ejercicio personal y directo que no puede ser objeto de mandato o representación por lo que es un derecho irrenunciable y que su ejercicio está tutelado por una serie de garantías que buscan preservar condiciones de la mayor libertad, la secrecía, la sanción de conductas de compra que afecten la libre voluntad.

De esta suerte, el derecho al voto es personalísimo, por tanto, intransferible, es irrenunciable y su objeto es el de elegir, mediante reglas de mayoría, a quien ejercerá un cargo, por un periodo previamente determinado. Consecuentemente, no puede disponerse de él ampliando el periodo para el que fue electo el Gobernador del Estado. Tal ampliación o prórroga significa designar (sin elección) para un periodo distinto para el que se emitió el voto, afectándose con ello la calidad representativa del cargo elegido, al no sustentarse en un auténtico ejercicio del sufragio.

Por otra parte, la constitucionalidad de la reforma supondría aceptar que un órgano a cargo de la representación de los ciudadanos —como lo es el órgano reformador de la Constitución— cuenta con las facultades para decidir, en ausencia de elecciones, la modificación del periodo para el cual se emitió el voto. Al respecto, es pertinente referirnos a la interpretación vinculante que ha formulado el Pleno de la Suprema Corte de la Nación a propósito de la Acción de Inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, resolviendo por unanimidad de votos lo siguiente:

PRÓRROGA DE MANDATO. ES INCONSTITUCIONAL EN CASO DE QUE IMPLIQUE LA PROLONGACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL Y DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS QUE SE ENCUENTREN EN ESE MOMENTO EN CURSO, MÁS ALLÁ DEL PERIODO PARA EL CUAL HAN SIDO ELECTOS. El sistema normativo establecido en una Constitución Local para dar operatividad a la intención de homologar los tiempos de los comicios

locales con los federales, es inconstitucional ya que tiene por objeto ampliar el mandato de la Legislatura local y de los miembros de los Ayuntamientos que se encuentren en ese momento en curso, más allá del periodo para el cual han sido electos directa y democráticamente, **porque tal ampliación equivale, de facto, a que los órganos representativos se coloquen unilateralmente como únicos participantes activos y pasivos** (virtualmente son únicos votantes y ciudadanos elegibles), **como si se tratara de una elección propia para un nuevo periodo, excluyendo prácticamente a esos efectos a toda la comunidad del territorio de la entidad federativa, privando de manera implícita a los ciudadanos de la libertad para elegir a sus representantes en condiciones de igualdad, y convirtiéndose, al mismo tiempo, en intermediarios de una tácita elección en la que se señalan a ellos mismos como triunfadores, de conformidad con los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; los derechos fundamentales de participación política a votar y ser votado; así como el principio de no reelección, reconocidos en los artículos 116, fracción II, segundo párrafo, y fracción IV, inciso a); 115, fracción I, segundo párrafo, en relación con los numerales 35, fracciones I y II, 39, 40, 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**⁴ (énfasis añadido)

El precedente referido señala claramente que si el órgano de la representación decide ampliar el periodo, excluye a la comunidad política, privando a los

⁴ Época: Novena Época, Registro: 170650, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 82/2007, Página: 1085

Acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006. Partidos Políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Revolucionario Institucional. 7 de diciembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 82/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

ciudadanos de la libertad de elegir a sus representantes en condiciones de igualdad. De acuerdo con lo anterior, la reforma que modifica el periodo tiene un efecto de privación de un derecho y de exclusión de la comunidad de electores. El efecto de privación y exclusión implica que los ciudadanos, en tanto electores, son sustituidos por un órgano distinto, que deja de ser representante para realizar las mismas funciones del titular de la soberanía (Artículo 39 constitucional). En consecuencia, la reforma que se impugna es una norma que excede las competencias del órgano legislativo en su función de reformador de la Constitución. Tratándose del ejercicio del derecho del voto y de las elecciones en la democracia constitucional, el órgano reformador de la Constitución es elegido, más no elector; tiene como límite de sus competencias los derechos fundamentales de los ciudadanos los cuales son personalísimos, intransferibles e inalienables.

La reforma que modifica el periodo de ejercicio niega la libertad de los electores al anular la expresión mediante el voto, asimismo, niega la autenticidad de la elección ya que, al excluir la EMISIÓN DEL VOTO, SE IMPIDE LA AUTÉNTICA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD QUE LEGITIMA LA RENOVACIÓN DE LOS PODERES.

En este sentido, la ampliación del periodo a través del cual ejercerá su derecho a la participación política la persona electa para el cargo de Gobernador de Baja California, afecta irremediamente el derecho de los ciudadanos de dicha entidad federativa a participar en las elecciones en el periodo correspondiente, de allí que en el caso, el Estado (a través del Congreso de Baja California) está incumpliendo con su obligación convencional de garantizar elecciones periódicas y auténticas para preservar el régimen democrático y representativo.

A este respecto, la Corte Interamericana sostuvo lo siguiente: La Corte recuerda además, que los Estados tienen el deber de "organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos", y que, con base en el artículo 23 de la Convención, el ejercicio de los derechos políticos tiene una dimensión social, pues el derecho a ser elegido en elecciones periódicas y auténticas involucra el derecho

a la participación política no solo de la persona que se presenta a un cargo, sino también el de otras personas a participar por medio de representantes libremente elegidos. En términos generales, entonces, existe una obligación de los Estados de proveer medidas eficaces para garantizar la realización de procesos electorales adecuados, y estas pueden implicar acciones de seguridad o protección respecto a candidatos u otras personas intervinientes en dichos procesos.⁵

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 116, fracción I, establece:

- I. *La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.*

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

La elección para el periodo 2019/2021 se llevó a cabo en los términos establecidos por las leyes previamente determinadas, siendo claros tales términos para los electores, los candidatos y los partidos políticos. Es una regla establecida constitucionalmente (Artículo 105, fracción II, tercer párrafo), que la legislación que rija a las elecciones deberá promulgarse y modificarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. Esta regla tiene como finalidad garantizar la certeza en el proceso electoral, evitando riesgos de alteración de las condiciones en las que se forma la voluntad del electorado. La elección tiene como efecto natural la renovación de los poderes; éste es el resultado que tiene que

⁵ COIDH. *Caso Pacheco León y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de noviembre de 2017. Serie C No. 342, párr. 158.

ser respetado. La misma razón es aplicable para modificar las condiciones de una elección con posterioridad a la realización de la elección.

"En ese sentido, destacó este Tribunal que, para poder ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de conocer para qué cargos y qué periodos elegirá a la persona que decida; asimismo, debe tener la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, pues sólo quien tiene la opción de elegir y, además, de hacerlo entre alternativas, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Asimismo, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendrá opción."⁶

VI. Límites a la libertad de configuración legislativa y a ámbitos de validez de la soberanía del Estado de Baja California

Los ámbitos del ejercicio de la soberanía de una entidad federativa y, consecuentemente, la libertad de configuración de los poderes de las entidades federativas, se encuentran limitados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las reglas y principios constitucionales que establecen los derechos fundamentales, los ámbitos de competencia del federalismo y la supremacía constitucional determinan los ámbitos de soberanía y de libertad de configuración legislativa en materia electoral:

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 previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁶ Página 71 de la AI 13/2015.

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.⁷

La modificación del periodo realizada con posterioridad a la realización de las elecciones afecta el principio de certeza en las elecciones, pues importa la modificación de uno de los términos fundamentales de la misma: el periodo para el que fueron convocadas.

⁷ Época: Novena Época Registro: 175294 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII, Abril de 2006 Materia(s): Constitucional Tesis: P. XXXVII/2006 Página: 646 Acción de inconstitucionalidad 30/2005. Partido de la Revolución Democrática. 14 de noviembre de 2005. Mayoría de seis votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el cuatro de abril de dos mil seis, aprobó, con el número XXXVII/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de abril de dos mil seis.

La determinación del periodo del cargo que fue objeto de la elección no está en el ámbito de la decisión y de la discrecionalidad del órgano reformador, pues implicaría aceptar no solamente que tal periodo puede ser ampliado, sino que también podría ser reducido a voluntad, lo que se traduciría en un régimen de democracia aparente donde de facto se alteran los periodos de ejercicio del cargo sin tomar en cuenta la libre expresión de la voluntad de los electores.

En la Acción de Inconstitucionalidad 13/2015, la Suprema Corte resolvió que las extensiones (siempre que no excedan de 6 años) o acortamientos de los mandatos de gobernantes locales:

*"[los Estados] 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, más no para quienes ocupen actualmente esos cargos."*⁸

VII: Prohibición de la reelección

El propio Artículo 116 constitucional establece que los gobernadores cuyo origen sea la elección *"en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ..."*, esto es, se prohíbe cualquier forma de reelección, incluyendo las formas en las cuales se pueda simular la misma.

La reforma a la Constitución local que se impugna es una forma de establecer la reelección del gobernador electo. En efecto, al ampliar el periodo y eliminar la elección de renovación de poderes que correspondería al periodo 2021/ 2027, se establece **un caso, de entre varios posibles, por las que una persona que ha sido elegida por un periodo vuelve a ocupar el cargo.** En estas condiciones es

⁸ Página 73 de la Sentencia de acción de inconstitucionalidad 13/2015,

es que el recurso público se ejecute en acciones de beneficio tangible para la ciudadanía; por que pensar en celebrar una nueva elección de Gobernador para el año 2021, cuando esto representaría erogar una suma mayor a los quinientos millones de pesos, lo cual pondría a nuestra Entidad en una situación financiera más precaria, sin que medie una razón real y de beneficio social para los bajacalifornianos, los ciudadanos están cansados de la corrupción y de los gastos excesivos.” (página 4)

La justificación anterior es el motivo aducido para ampliar el mandato del Gobernador electo lo cual contraviene el artículo 116 de la Constitución federal, pues a través de argumentos fácticos se pretende que una persona que fue electa por un periodo continúe en el cargo por tres años más. Las consideraciones expuestas en la iniciativa son de carácter práctico, pero no son suficientes para dejar de observar el mandato constitucional de que los gobernadores de las entidades federativas por “ningún motivo” podrán ser reelectos.

La reforma que se impugna afecta el sistema democrático al transgredir acuerdos fundamentales para dar seguridad al cambio de poderes, pues daña la estabilidad, credibilidad y confianza en las reglas de la elección. Las reglas y principios constitucionales en materia electoral tienen la finalidad fundamental de que las elecciones sean libres, auténticas y periódicas.

VIII. Petitorios

En virtud de los argumentos expuestos y fundados en este escrito, se solicita que la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

ÚNICO. Tener por presentado el presente escrito Amicus Curiae y se resuelva la inconstitucionalidad del Decreto 351, aprobado por el Congreso del Estado de Baja California y publicado en el periódico oficial del Estado el 17 de octubre de 2019.

Ciudad de México, al día de su presentación.

Los firmantes


Carlos Salazar Lomelín

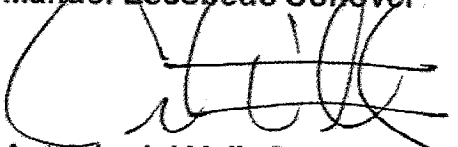

José Manuel López Campos


Francisco Cervantes Díaz


Gustavo Adolfo de Hoyos Walther


Manuel Escobedo Conover


Bosco de la Vega Valladolid


Antonio del Valle Perochena


Luis Niño de Rivera Lajous


Valentín Díez Morado


José Méndez Fabre


Vicente Yáñez Solloá


Enoch Castellanos Férez


Nathan Poplawsky Berry

La presente hoja de firmas es parte integral del escrito de *amicus curiae*, para las acciones de inconstitucionalidad Números 112/2109, 113/2019, 114/2019 y 115/2019, relativas a las reformas aprobadas por el Congreso del Estado de Baja California en el Decreto 351, publicado el 17 de octubre