

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, promovida por la  
Comisión Nacional de los Derechos  
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, demarcación territorial Cuauhtémoc,  
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

**II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Estado Libre y Soberano de Baja California.

**B. Órgano Ejecutivo:** Gobernador del Estado Libre y Soberano de Baja California.

**III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:**

El artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto 112 de fecha 11 de septiembre de 2014, publicado mediante Decreto número 351 en el Periódico Oficial de esa entidad el 17 de octubre de 2019, cuyo texto se transcribe a continuación:

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

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

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- 1º, 14, 16 y 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derechos políticos.
- Principio de legalidad.
- Prohibición de irretroactividad de las leyes.
- Obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

#### **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Norma Fundamental; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición precisada en el apartado III del presente curso.

#### **VII. Oportunidad en la promoción.**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el 17 de octubre de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 18 de octubre de 2019 al sábado 16 de noviembre del mismo año. Sin embargo, al ser inhábil el último día para promover la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

### **VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)*

*II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*

*Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)*

***g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.***

*Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”*

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de este Organismo Nacional, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo

105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

### **De la Ley:**

*“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”*

### **Del Reglamento Interno:**

*“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

Conviene precisar que esta no es la primera ocasión que esta Comisión Nacional impugna ante esa Suprema Corte normas que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como sucede en el caso concreto.

En efecto, este Organismo Autónomo al promover la acción de inconstitucionalidad 133/2017, impugnó la Ley Electoral del Estado de Chihuahua — **una ley electoral sustantiva**— en donde argumentó una posible violación a los derechos de igualdad, a la no discriminación, así como los principios de inserción social y pro persona. Ese Alto Tribunal reconoció que la

legitimación de esta Comisión Nacional deriva del inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal con base en el cual ese organismo puede ejercer ese medio de control de constitucional en contra leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.<sup>1</sup>

En el caso concreto, si bien la norma impugnada no se trata de una ley o código electoral sustantivo, pues su naturaleza es de rango constitucional local, lo cierto es que la disposición transitoria combatida efectivamente incide directa o indirectamente con el proceso de elección en dicha entidad o influye en él de una manera o de otra, pues amplía el plazo originalmente previsto para el ejercicio del cargo público de Gobernador del estado.

Luego entonces, toda vez que este Organismo Nacional, estima que la disposición transitoria impugnada transgrede los derechos fundamentales precisados en el apartado V del presente escrito, se surte la legitimación prevista en el citado inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Norma Fundamental.

## **IX. Introducción.**

De forma preliminar conviene precisar que la promoción de las acciones de inconstitucionalidad por parte de este Organismo Nacional busca consolidar las instituciones, fortalecer nuestro sistema jurídico y preservar nuestro Estado de Derecho defendiendo la Constitución, los tratados internacionales y los derechos humanos por ellos reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la convencionalidad.

---

<sup>1</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, en sesión del 27 de noviembre de 2017, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

La supracitada finalidad es lo que alienta la promoción de la presente demanda, y en tal sentido esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se expresa en favor de los procesos democráticos establecidos en la Ley Fundamental, así como de la libre expresión de la voluntad popular, por lo que la sentencia que en su oportunidad emita ese Supremo Tribunal abonará en el fortalecimiento de nuestro Estado Democrático de Derecho.

De esta manera, la finalidad que se pretende consiste en generar, en todos los casos, un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

En ese orden de ideas y en virtud de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo y último interprete constitucional, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, somete a su conocimiento el presente asunto para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado a hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

Una vez precisado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve en contra del artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto 112 de fecha 11 de septiembre de 2014, el cual fue reformado mediante Decreto 351, publicado el 17 de octubre de 2019 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa. Ello, con la finalidad de salvaguardar los derechos de seguridad jurídica y políticos de las personas.

Esta Comisión Nacional estima que la norma controvertida resulta transgresora de los derechos humanos referidos.

En la presente demanda se expondrán las razones por las cuales se solicita a ese Alto Tribunal que declare que la norma es inválida por transgredir dichos derechos fundamentales.

Para ello, en un primer apartado, se abordará la vulneración al derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad e irretroactividad,

consagrados en el artículo 14 y 16 de la Ley Suprema, ya que la reforma a la norma transitoria materia de impugnación, genera un estado de incertidumbre para los gobernados.

Lo anterior, toda vez que con la modificación a la disposición combatida se transmutaron *a posteriori* las reglas y condiciones que habían sido preestablecidas para el desarrollo del proceso de renovación al cargo público en la entidad, a saber, el del depositario del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, esta Comisión dará cuenta de las razones por las que sostiene que la norma impugnada vulnera los derechos políticos de las personas en esa entidad federativa.

Ello, en virtud de que la norma transitoria expedida por el legislador del Estado de Baja California, al prorrogar de forma posterior a su elección el periodo del mandato del Titular del Ejecutivo Local, soslayó el mandato popular de los bajacalifornianos, quienes, en ejercicio de sus derechos políticos, ya habían nombrado a dicho servidor público para que ejerciera el cargo por un tiempo determinado.

Adicionalmente, el hecho de modificar con posterioridad el plazo previamente establecido para la duración del cargo inhibe el ejercicio de los derechos a votar y a ser elegidos en elecciones periódicas, de las personas en dicha entidad federativa, pues tenían expectativa de participar en un proceso de elección previsto para el año 2021, pero al prorrogar el mandato, su participación se ve obstaculizada en el tiempo hasta el año 2025.

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido en varios precedentes que los derechos políticos consagrados en el artículo 35 de la Constitución Federal son derechos fundamentales,<sup>2</sup> esenciales para la vigencia del régimen democrático.

Coincidentemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, véanse las Sentencias del Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 28/2006, 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, y 47/2006 y sus acumuladas 49/2009, 50/2006 y 51/2006.

interpretado que los derechos políticos conforman una de las formas en que los ciudadanos participan políticamente y que los mismos revisten una importancia fundamental, necesarios para la existencia de la democracia. Además, la vigencia de ese sistema, a su vez, es una **garantía para el ejercicio de otros derechos humanos**.

Sentadas esas bases, este Organismo Nacional, cuyo objeto esencial consiste en la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de todos y cada uno de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, ejerce su atribución conferida en el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Norma Suprema, contra la norma que nos ocupa por vulnerar los derechos políticos y de seguridad jurídica.

Ahora bien, resulta oportuno referir, a manera de contexto, que el 17 de octubre de 2014, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto 112 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución política local, en materia político-electoral.

El artículo octavo transitorio de dicho decreto estableció que el gobernador electo en el proceso electoral local ordinario 2018-2019 **duraría en funciones 2 años** (del 1° de noviembre de 2019 al 31 de octubre de 2021).<sup>3</sup>

En concordancia con la norma transitoria constitucional, el 4 de enero de 2019 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California la Convocatoria de Elecciones Ordinarias 2018-2019<sup>4</sup>, expedida por el Instituto Estatal Electoral de Baja California, en la cual se precisó en su Base Sexta, inciso a), que el periodo de gobierno para la persona que resultara electa para el cargo de

---

<sup>3</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

“(…)

Octavo. - Para efecto de la concurrencia de la elección de gobernador del estado con el proceso electoral federal 2021, el gobernador electo en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2021.

(…)

<sup>4</sup> Disponible en:

<https://periodicooficial.ebajacalifornia.gob.mx/oficial/mostrarDocto.jsp?nombreArchivo=Periodico-2-CXXVI-201914-SECCI%C3%93N%20II.pdf&sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2019/Enero>

Gobernador del Estado de Baja California, sería del 1° de noviembre de 2019 al 31 de octubre de 2021.<sup>5</sup>

El 2 de junio de 2019 se llevó a cabo la jornada de elección popular, para elegir a diversos representantes, entre ellos el de gobernador, para el tiempo de mandato ya indicado.

Sin embargo, en sesión del 8 de julio de 2019, la XXII Legislatura de Baja California aprobó reformar el referido artículo octavo transitorio, para señalar que la Gubernatura electa en dicha fecha iniciaría funciones el 1° de noviembre y concluiría el 31 de octubre de 2024. Es decir, amplió el periodo del Gobernador establecido previamente a las elecciones, de 2 a 5 años.

A pesar de que la reforma constitucional fue remitida al Poder Ejecutivo local, no fue publicada en el Periódico Oficial. Inclusive cuando la XXII Legislatura de Baja California concluyó su periodo el 31 de julio de 2019, la norma seguía sin publicarse.

En esas circunstancias, el 1 de agosto del presente año, inició funciones la XXIII Legislatura en el estado. Dicha autoridad legislativa acordó realizar una consulta ciudadana, para que los bajacalifornianos se manifestaran respecto de la ampliación de mandato del Gobernador.

La consulta ciudadana –organizada por el Congreso estatal– se llevó a cabo el domingo 13 de octubre del presente año. Al día siguiente de su celebración, el Congreso local informó que participaron un total de 53 mil 419 votantes, de los

---

<sup>5</sup> “**Sexta.** Cargos de elección popular a ser votados. de conformidad con lo señalado en el artículo 15 de la ley electoral del estado de baja california, en relación con los artículos sexto, séptimo y octavo transitorios del decreto 112 del congreso del estado, publicado en el periódico oficial del estado en fecha 17 de octubre de 2014, los cargos a elegir son los siguientes:

a) Gubernatura del estado de Baja California, para el periodo constitucional del primero de noviembre de 2019 al treinta y uno de octubre de 2021.

(...)”, disponible en:

<https://www.ieebc.mx/archivos/pel1819/juridico/convocatoriaelecciones1819.pdf>

cuales 45 mil 030 personas (84.25%) decidieron que el periodo de gobierno sería de 5 años.<sup>6</sup>

Al respecto, es importante tomar en cuenta que de acuerdo con datos del Instituto Nacional Electoral, en el Estado de Baja California se encuentran registrados en la Lista Nominal de Electores un total de 2, 801, 230 ciudadanos, por lo que en dicha consulta sólo participaron 1.90% de los bajacalifornianos inscritos.<sup>7</sup>

Por lo anterior, y sin prejuzgar sobre la validez de dicha consulta, esta Comisión Nacional estima que la disposición controvertida es inconstitucional, pues como ya se ha referido, se trata de una norma que transgrede los derechos humanos de seguridad jurídica y de participación política, así como los principios de legalidad y retroactividad, en perjuicio de los bajacalifornianos, por lo que debe ser expulsada del orden jurídico local.

Con la promoción de la presente demanda, esta Comisión Nacional reitera su compromiso de velar porque todos los derechos fundamentales consagrados en el parámetro de regularidad constitucional sean respetados y protegidos por todas las autoridades del país, con el objeto de garantizar que esos derechos sean efectivamente ejercidos por todas las personas.

## **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO. La disposición impugnada de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, al prorrogar el periodo de mandato del Gobernador electo en la entidad de forma posterior al momento de su elección, vulnera el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad.**

---

<sup>6</sup> XXIII Legislatura de Baja California, Comunicado 163, “Comisión Especial Informó que el 84.25 por Ciento decidió por Periodo de 5 Años para Próxima Gubernatura”, disponible en: <http://www.congresobc.gob.mx/comunicados/Comunicado%20163.pdf>

<sup>7</sup> Véase Estadísticas del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores, Instituto Nacional Electoral, disponible en <https://listanominal.ine.mx/ESTADISTICAS/index.php>

Como se esbozó de forma introductoria, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que 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), publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 17 de octubre de 2019, por el que se prorroga del mandato constitucional del gobernador electo en el estado de Baja California, es inconstitucional.

Para sustentar la afirmación anterior, como se ha prevenido supra, el planteamiento, se orienta en un primer bloque argumentativo en señalar que la norma vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad e irretroactividad ya que las personas, al momento de emitir su voto, tenían la certeza sobre las condiciones de su voto, es decir que era un periodo de 2 años por el que elegían a su gobernante, sin embargo, al prorrogarse de forma indebida el periodo del mandato, los ciudadanos quedan en un estado de incertidumbre jurídica.

En un segundo apartado discursivo, se expone a ese Alto tribunal que la indebida prórroga del mandato de un representante más allá del periodo por el cual fue electo impide las personas participar y elegir a sus representantes de manera libre e informada.

Lo anterior, porque de acuerdo a la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación las autoridades electas mediante voto popular no pueden prorrogar su periodo para sí o para otros representantes elegidos democráticamente.<sup>8</sup>

Atento a lo anterior, y por cuestión de orden metodológico, se procede a esgrimir los argumentos por los cuales se estima que la disposición transitoria

---

<sup>8</sup> Tesis de jurisprudencia P./ J. 82/2007, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 1085, de rubro: ***“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”***.

controvertida resulta contraria al derecho fundamental de seguridad jurídica y a los principios de legalidad e irretroactividad de leyes.

## **A. Vulneración al derecho a la seguridad jurídica y a los principios de legalidad e irretroactividad.**

### **i. Seguridad jurídica y principio de legalidad.**

Son elementos esenciales de un Estado Constitucional Democrático, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.<sup>9</sup> Por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los derechos humanos como un pilar fundamental del Estado mexicano.

Para sostener el Estado Constitucional Democrático Nacional, resulta de suma relevancia que todas y cada una de las autoridades, dentro del ámbito de sus atribuciones, respeten promuevan, protejan y garanticen los derechos fundamentales contenidos en el texto constitucional y en los tratados internacionales ratificados por México.

Uno de los derechos humanos tutelados por el parámetro de regularidad constitucional, es el de seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que constituyen ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Organización de los Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Periodo de Sesiones, artículo 3.

<sup>10</sup> Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

En otras palabras, por un lado, se constriñe a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes a la misma.

En esta tesitura, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones que cumplan con las disposiciones constitucionales.

Lo anterior, en tanto la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén acotados por un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. De manera que una forma de hacer efectiva esta protección, es que el actuar de la autoridad se rija por normas y que el texto de las mismas sea congruente con lo establecido por la Constitución Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un **principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz**. Dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus

destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.<sup>11</sup>

Asimismo, ha sostenido que el derecho de seguridad jurídica debe entenderse en el sentido de que la ley debe contener los elementos mínimos para hacer valer los derechos del gobernado.<sup>12</sup>

Paralelamente, se trata de un derecho que se rige por el principio de legalidad, que significa que todo acto debe de realizarse de conformidad con las normas, toda vez que las autoridades estatales siempre están sujetas y supeditadas a la ley.

Desde esta perspectiva, las vulneraciones al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se pueden actualizar en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o la incumplen, así como a las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad son principios constitucionales que exigen que todas

---

<sup>11</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

<sup>12</sup> Cfr. la tesis de jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, octubre de 2006, p. 351, de rubro: **“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES”**.

las actuaciones de las autoridades se lleven de conformidad con las normas que definan y delimiten su competencia, en observancia y respeto por las disposiciones establecidas en la Ley Fundamental.

Bajo ese parámetro, en el caso concreto este Organismo Nacional estima que la reforma del artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado de Baja California, aprobado mediante Decreto 112, el 11 de septiembre de 2014, con el objeto de ampliar el periodo del Gobernador electo a 5 años, vulnera las máximas constitucionales expuestas.

Para sustentar esa premisa, es indispensable analizar el Decreto número 112, aprobado por el Pleno del Congreso del estado de Baja California el 11 de septiembre de 2014 y publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 17 de octubre de ese mismo año, por medio del cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en materia político- electoral.

En las disposiciones transitorias del referido decreto, el legislador estableció en el artículo octavo lo que a continuación se transcribe:

***“OCTAVO. Para efecto de la concurrencia de la elección de Gobernador del Estado con el proceso electoral federal de 2021, el **Gobernador electo en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2021.*****

*La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del Gobernador del Estado al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral de 2007. Por única ocasión el Gobernador del Estado electo en el proceso electoral de 2021, iniciará funciones el primero de noviembre de 2021 y concluirá el treinta y uno de agosto de 2027.”*

La anterior previsión, señaló que, con el objeto de que concurrieran las elecciones federales y locales de 2021, en un caso extraordinario, que la persona que fuera nombrada en el cargo de Gobernador del estado en el procedimiento comicial de 2019, concluiría su encargo el 31 de octubre de 2021, es decir, que el periodo de mandato sería de dos años.

Es decir, el texto constitucional local, estableció las reglas y las bases conforme a las cuales, a efecto de brindar certeza jurídica a los gobernados, debía desarrollarse el proceso de elecciones ordinarias 2018-2019 en la referida entidad federativa.

En acatamiento a la referida disposición constitucional transitoria, el Instituto Estatal de Baja California emitió la “Convocatoria de Elecciones Ordinarias 2018-2019” publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad, el 4 de enero de 2019<sup>13</sup> en la cual precisó en el inciso a) de la base sexta, denominada “*Cargos de elección popular a ser votados*”, que se elegiría una “*Gubernatura (...), para el periodo constitucional del primero de noviembre de 2019 al treinta y uno de octubre de 2021.*”

Lo anterior implica que, desde el año 2014 ya se habían fijado las reglas relativas al procedimiento de designación de representantes populares, estableciendo expresamente que el periodo de gobierno sería de dos años, cuestión que también fue retomada en la convocatoria antes señalada, por lo cual, las personas tenían plena certeza jurídica respecto de las reglas a las que se sujetaría su participación política en la entidad, específicamente por cuando hace a la duración de periodo de mandato del representante que elegirían.

Ello significa que los actores que participaron en aquel proceso de designación, (los partidos políticos, los candidatos al cargo de gobernador, los ciudadanos y las autoridades electorales competentes, entre otros), tenían plena certeza acerca de las condiciones a las cuales se sujetaba el procedimiento comicial en la entidad, lo cual incluía entre otros aspectos, lo relativo a la duración en el cargo del próximo depositario del Poder Ejecutivo local.

Es decir, aquellas condiciones que rigieron el procedimiento para nombrar a los gobernantes populares necesariamente fueron dadas a conocer de forma previa a todos los habitantes de Baja California, para garantizar que los actos que se

---

<sup>13</sup> La publicación se encuentra disponible en la siguiente liga electrónica:  
<https://periodicooficial.ebajacalifornia.gob.mx/oficial/mostrarDocto.jsp?nombreArchivo=Periodico-2-CXXVI-201914-SECCI%C3%93N%20II.pdf&sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2019/Enero>

llevarían a cabo necesariamente se sujetarían a las reglas y normas como ya se mencionó previamente determinadas.

Es decir, todas aquellas disposiciones normativas que rigieron cada uno de los actos tendientes a nombrar a aquellas personas que ocuparían un cargo popular, brindaban la certeza necesaria a los habitantes de la entidad respecto de las condiciones y efectos que tendría su participación en un asunto de trascendencia pública, como lo fue la designación de su gobernante.

En esos términos, las personas que participaron en el procedimiento de renovación de sus representantes populares el pasado 02 de junio de 2019<sup>14</sup> en el Estado de Baja California, lo hicieron bajo la seguridad de que se respetarían las reglas que fueron fijadas previamente y, por ende, resultaban obligatorias tanto para los gobernados como para las autoridades, es decir, de aquellas condiciones y reglas que permitirían la renovación de los diversos cargos a ocupar, entre ellas, el tiempo por el cual los gobernados elegían al depositario del Poder Ejecutivo local.

En esa tesitura, para el procedimiento de renovación de los cargos público en la entidad, se establecieron previamente las condiciones que harían posible esa participación, bajo las cuales se expresó la voluntad de los gobernados, los cuales determinaron que el Gobernador sería designado para que desempeñara el cargo por dos años (del primero de noviembre de 2019 al treinta y uno de octubre de 2021), tal y como en ese momento se encontraba previsto en la norma constitucional en comento y en la convocatoria respectiva.

En efecto, una de las reglas y condiciones establecidas para el correcto desarrollo del proceso democrático, prevista en la Constitución Política local desde el año 2014, fue la duración del cargo de Gobernador.

No obstante, mediante Decreto número 351, publicado el 17 de octubre de 2019, el legislador de la entidad decidió modificar el periodo de mandato de un

---

<sup>14</sup> “Fechas relevantes en el proceso electoral local ordinario de 2018-2019”, Instituto Estatal Electoral de Baja California, disponible en la siguiente liga electrónica [https://www.ieebc.mx/proceso18\\_9calendario.html](https://www.ieebc.mx/proceso18_9calendario.html)

representante que, de conformidad con las reglas que rigieron el procedimiento de selección de representantes, fue elegido para que se desempeñara en ese empleo público por dos años, extendiendo dicho periodo a cinco años, lo cual deja en estado de incertidumbre a los bajacalifornianos toda vez que la autoridad cambió las reglas del procedimiento con posterioridad, cuando ya habían manifestado su determinación.

Efectivamente, la extensión o prórroga del periodo del gobierno de un representante que ya fue electo, se traduce en la modificación del sistema de reglas que rigió la toma de la decisión popular consistente en la designación de un servidor público, así como el establecimiento de las condiciones para el ejercicio de tal mandato.

Esto es, ya que las normas previamente establecidas fueron modificadas con posterioridad al inicio del procedimiento de selección de representantes, incluso, una vez que los ciudadanos ya habían expresado su voluntad sobre la duración de sus gobernantes, se colocó en un estado de inseguridad a los gobernados al cambiar las condiciones normativas a las que se sujetó la comunidad de Baja California al ejercer sus derechos políticos fundamentales.

Así, la modificación a la disposición transitoria impugnada, cuyo efecto es extender el periodo de gobierno de una persona ya electa, coloca a la sociedad en un estado de inseguridad jurídica, toda vez que se tenía la certeza de que elegía a su Gobernador por un periodo determinado, y al cambiarse las reglas de participación de forma ulterior, ya no hay seguridad respecto de las normas que definen y determinan el proceso democrático, particularmente de aquéllas que se refieren a las condiciones del ejercicio de un cargo público y de los derechos de participación política.

Como ya se referirá en el segundo concepto de invalidez, el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para poder ejercer realmente el sufragio, las personas que participan deben tener oportunidad de conocer **para qué cargos y por qué periodos se elegirá a la persona**, lo cual significa que las personas se encuentran amparadas por la ley, pues sólo cuando estas condiciones están dadas es que es posible hablar de verdaderas

elecciones. Ello quiere decir que los ciudadanos tienen el derecho a estar informados respecto de qué cargos y periodos ejercerá su mandato un representante electo por el voto del pueblo.<sup>15</sup>

Es decir, para que esos procesos se lleven a cabo conforme con la Constitución Federal, es indispensable y necesario que todos los actores que intervienen en él tengan la certidumbre de que las normas establecidas para su adecuado desarrollo sean respetadas en todo momento y que no podrán ser cambiadas o modificadas al arbitrio de ninguna autoridad una vez que la voluntad soberana se ha expresado, puesto que el conocimiento previo del inicio y de la conclusión del periodo del mandato de sus representantes es necesario para que puedan ejercer sus derechos políticos.

Como lo ha expresado ese Alto Tribunal, la sociedad debe estar plenamente informada y tener conocimiento **cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elija, de modo que se respete su voluntad**. Para que no resulte transgresor de ese derecho, las entidades federativas puedan extender o acortar los mandatos de los gobernantes locales, pero como una **previsión a futuro**, aplicando tales ajustes de forma previa a las elecciones y no con posterioridad a las mismas.<sup>16</sup>

Es necesario apuntar que el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, establece que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse **por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral** en que vayan a aplicarse, y **durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales**.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, en sesión del 07 de diciembre de 2006, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2009 y su acumulada 43/2006, en sesión del 09 de enero de 2007, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

<sup>16</sup> *Ídem*.

<sup>17</sup> “**Artículo 105.** (...)”

I. (...)

II. (...)

Así, tampoco puede resultar válido que las legislaturas modifiquen las normas una vez que ya se celebró el procedimiento de designación de los representantes populares, teniendo esas nuevas normas efectos sobre elecciones que ya ocurrieron, pues de lo contrario no se proporcionaría certeza para la sociedad sobre los procesos comiciales.

Ya que no puede quedar a discreción de ninguna autoridad la determinación de la duración de un cargo público cuando éste ya fue designado por la voluntad soberana, pues de admitirse lo contrario se abriría la posibilidad de que cualquier representante popular pueda ejercer su encargo de manera indefinida, al postergarse sin limitación el periodo de mandato por el cual originalmente fue votado, lo cual se traduce que la autoridad puede incumplir con las normas que está obligado a respetar y que las modifique a su arbitrio.

En conclusión, a este primer apartado, la reforma a la disposición transitoria impugnada modificó las circunstancias normativas que rigieron el proceso de participación popular con el objeto de nombrar a su próximo gobernador, el pasado 02 de junio de 2019, lo que transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

## **ii. Principio de irretroactividad de las leyes.**

En el apartado precedente se hizo patente que la norma transitoria resulta inconstitucional por transgredir el derecho a la seguridad jurídica, así como del principio de legalidad.

Ahora bien, este Organismo Autónomo también considera que el precepto impugnado resulta contrario al bloque de regularidad constitucional ya que contraviene el principio que prohíbe la retroactividad de las leyes.

---

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. (...).”

Para abordar este tema, en primer lugar, conviene hacer algunas precisiones respecto a la mencionada prohibición para conocer sus alcances, con el objeto de determinar cómo es que la norma transitoria objeto de control constitucional la trastoca.

El principio de irretroactividad se encuentra consagrado en el artículo 14 de la Constitución Federal, que a la letra establece “*A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna*”.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dicho principio se traduce en un derecho público subjetivo derivado de la garantía de seguridad jurídica.<sup>18</sup>

Lo anterior, en función de que es regla elemental que las normas jurídicas, en tanto preceptos ordenadores de la conducta de los sujetos a los cuales se dirigen, se apliquen a eventos que sucedan bajo su vigencia; así, el principio de irretroactividad de las leyes está vinculado con la seguridad de que **las normas futuras no modificarán situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una norma vigente en un momento determinado**, es decir, con la incolumidad de las ventajas, beneficios o situaciones concebidos bajo un régimen previo a aquel que innove respecto a un determinado supuesto o trate un caso similar de modo distinto.<sup>19</sup>

De tal forma que el principio de irretroactividad de las normas prohibida por el primer párrafo del citado artículo 14 constitucional, protege al gobernado tanto de la propia ley, desde el inicio de su vigencia, como de su aplicación, al referirse

---

<sup>18</sup>Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

<sup>19</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 94/2009, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, p. 1428, de rubro: **“CONSEJEROS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS PRECEPTOS DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE ABRIL DE 2008, VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**.

tanto al legislador, que lo constriñe a no expedir leyes que en sí mismas resulten retroactivas y a todas las autoridades que no las apliquen retroactivamente.<sup>20</sup>

De lo anterior se desprende que **la ley no debe afectar situaciones jurídicas consumadas o constituidas con anterioridad** (de las que derivan derechos y obligaciones), **ni las consecuencias que de estas últimas se sigan produciendo** en los casos en que el desconocimiento o afectación de esas consecuencias impliquen necesariamente la afectación de la propia situación jurídica o del hecho adquisitivo del derecho, puesto que únicamente podría afectar las consecuencias aún no producidas cuando con ello no se destruya o afecte en perjuicio del interesado la situación jurídica consumada generadora de su derecho.

Ahora bien, toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que, si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y de cumplir con éstas. No obstante, puede darse el caso de que el supuesto y la consecuencia se generan de modo inmediato, sino que suceda en forma fraccionada en el tiempo.<sup>21</sup>

Ese Tribunal Constitucional del país ha indicado cuáles son esas hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo, cuando el supuesto y la consecuencia de la norma jurídica son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales:

---

<sup>20</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 50/2003, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, septiembre de 2003, p. 126, de rubro: **“GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD. CONSTRIÑE AL ÓRGANO LEGISLATIVO A NO EXPEDIR LEYES QUE EN SÍ MISMAS RESULTEN RETROACTIVAS, Y A LAS DEMÁS AUTORIDADES A NO APLICARLAS RETROACTIVAMENTE”**.

<sup>21</sup> Véase la tesis de aislada 2a. LXXXVIII/2001, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, junio de 2001, p. 306, de rubro: **“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS”**; así como la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 80/2008, en sesión del 09 de julio de 2008, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

- a) Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia en ella regulados, ninguna disposición legal puede variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.
- b) El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva
- c) Puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.
- d) Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su

relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.<sup>22</sup>

Puntualizado lo anterior, para verificar que la disposición impugnada resulta transgresora del principio de irretroactividad de leyes, es necesario analizarla considerando los distintos momentos en los que se realiza el supuesto jurídico, la consecuencia que deriven de aquél y el momento en a partir de cual entre en vigor la nueva disposición.

Sobre ese punto, ese Alto Tribunal ha señalado que una norma resulta transgresora del artículo 14 constitucional cuando trata de modificar o alterar supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior.<sup>23</sup>

En el caso concreto, como se expuso en el apartado previo, el Gobernador electo en el estado fue designado por los bajacalifornianos para que ocupara el cargo únicamente durante una temporalidad definida de dos años (del primero de noviembre de 2019 al treinta y uno de octubre de 2021).

Es decir, uno de los efectos del artículo octavo transitorio del Decreto 112 publicado el 17 de octubre de 2014, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política local en materia político-electoral, era que una vez que concluyera el periodo referido (del primero de noviembre de 2019 al treinta y uno de octubre de 2021), se llevaría a cabo un nuevo proceso de renovación al cargo público en cuestión.

Sin embargo, toda vez que dicho artículo transitorio fue modificado para efecto de extender el periodo de mandato del Titular del Ejecutivo Local, de dos a cinco años, ello equivale a dejar sin efectos las consecuencias jurídicas que emanaban

---

<sup>22</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 123/2001 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, octubre de 2001, p. 16, de rubro: **“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA”**.

<sup>23</sup> *ídem*.

de la disposición original, lo cual implica que se supedita la línea de continuidad incurriendo en el vicio de retroactividad prohibido por el primer párrafo del artículo 14 constitucional.

Esto es, las normas que regularon el procedimiento por el cual se eligió al gobernador del estado de Baja California establecieron expresamente el tiempo por el cual concluiría su mandato, lo cual acarrearía las siguientes consecuencias necesarias:

1. Que el Gobernador electo para el periodo 2019-2021 abandonaría dicho cargo el 31 de octubre de 2021.
2. Que se elegiría un nuevo gobernador, mediante la celebración de nuevos comicios, mediante la organización y celebración de un procedimiento comicial por las autoridades competentes, lo cual incluye la participación de los ciudadanos y partidos políticos para la renovación del cargo.
3. Que a partir de noviembre de 2021, habría otro Gobernador elegido mediante un procedimiento democrático.

De lo que precede, se desprende que el resultado de la norma transitoria originaria contenida en la Constitución Política del Estado de Baja California, al ser reformada mediante Decreto 112, publicado el 17 de octubre de 2014, que definió en el artículo octavo transitorio que el *“Gobernador electo en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2021”* abrió la posibilidad para celebrar nuevos comicios, y con ello, la oportunidad de las personas de ejercer sus derechos políticos.

Luego entonces, la reforma impugnada traslada a una fecha posterior a la conclusión del periodo para el que fueron popularmente designados, la posibilidad de que las personas acudan a ejercer de nueva cuenta sus derechos políticos.

Ello trastoca el derecho adquirido de los ciudadanos para emitir su voto en el momento previamente establecido que permita el reemplazo de los referidos gobernantes.

En esa consideración se pronunció ese Supremo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas, respecto de las disposiciones transitorias, que ese caso en concreto, prorrogaban el plazo de mandato tanto de los legisladores del estado de Chiapas, como de los integrantes de los ayuntamientos, criterio que por su relevancia se transcribe a continuación:

***(...) si los actuales diputados e integrantes de los ayuntamientos fueron electos en comicios convocados para que quienes fueran accedieran al poder únicamente duraran tres años en el ejercicio de sus cargos, con la posibilidad de que al concluir ese periodo los sufragantes y los partidos políticos tuvieran oportunidad de renovarlos, es necesario concluir que las nuevas disposiciones no pueden obrar sobre el pasado lesionando los derechos de ciudadanos e institutos políticos para participar en una contienda electoral tendente a buscar la alternancia en el poder, una vez terminado el plazo que se les otorgó a los actuales legisladores y municipales, ya que la obligación de convocar a la siguiente elección es una consecuencia inmediata de la conclusión del periodo anterior, la cual no puede verse afectada por nuevas disposiciones que posterguen la sucesión de quienes integran el Congreso local y los ayuntamientos del Estado de Chiapas, ya que ello equivale a dejar sin efectos el calendario electoral instituido en la legislación anterior, el cual supone una línea de continuidad que no puede verse suspendida, so pena de incurrir en el vicio de retroactividad prohibido por el primer párrafo del artículo 14 constitucional.***

***De esta manera, si uno de los efectos derivados de la concreción de las normas contenidas en el texto anterior de los artículos 16, párrafo primero, y 61, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, fue que tanto los legisladores locales como los integrantes de los ayuntamientos que actualmente ejercen sus cargos, los abandonarían al fenecer su periodo; y otro efecto fue que durante el año dos mil siete, tuvieron lugar las elecciones para renovarlos, de forma tal que a los tres años de que tomaron posesión entregaran el poder a quienes hubieran accedido a él legítimamente a través de elecciones auténticas, periódicas y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, sujeta a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, no hay duda de que el traslado de esos sufragios a una fecha posterior a la conclusión del periodo para el que fueron popularmente designados, fractura, por un lado, el derecho adquirido de los ciudadanos para emitir su voto en el momento oportuno que permita el reemplazo de los referidos***

**gobernantes, y por otro, el de los partidos políticos para postular antes de que concluya el trienio a quienes deban llevar a cabo dicha sustitución.”**

Como se desprende de lo transcrito, una de las consecuencias inmediatas del establecimiento del periodo de conclusión de cargo consiste en la obligación de convocar a la siguiente elección, circunstancia que no puede afectarse por disposiciones posteriores que posterguen la sucesión de la persona depositaria del Poder Ejecutivo local, pues se alteraría el calendario electoral instituido en la legislación anterior, lo cual supone una línea de continuidad que no puede ser suspendida, pues de ser así se ubicaría en un supuesto de retroactividad prohibido por la Constitución General de la República.

Si bien esta Comisión Nacional advierte que el caso específico resuelto en el precedente citado se refiere a cargos públicos diversos al de gobernador, estima que el supuesto jurídico es análogo, toda vez que la disposición que se impugna en la presente demanda también extendió el periodo de mandato del representante electo en el estado de Baja California. Es decir, la norma tiene los mismos efectos y, por lo tanto, un vicio de invalidez idéntico.

Así, se concluye que, la disposición transitoria impugnada resulta inconstitucional toda vez que modificó los efectos de la norma originaria cuya realización completa o de todas sus consecuencias no se produjo durante su vigencia, tales como la realización del próximo proceso de elección, pues éste se encontraba diferido en el tiempo.

Aunado a ello, la norma impugnada otorga consecuencias jurídicas diversas a hechos ocurridos en el pasado, pues como ya se ha referido, la disposición fue modificada una vez que ya se habían celebrado las elecciones correspondientes, modificando una situación jurídica concreta surgida al amparo de una norma distinta, concretamente, que la persona electa gobernaría por un periodo de dos años.

Es decir, no puede resultar válido que la legislatura modifique las normas y reglas una vez que ya se llevó a cabo la designación del representante por los gobernados, ya que esa nueva disposición tendrá efectos sobre elecciones que

ya ocurrieron, es decir, obran sobre hechos ya acaecidos en el pasado, modificando situaciones establecidas en forma previa, con lo cual trastoca el principio de irretroactividad de las leyes.

Por lo anterior, ese Tribunal Pleno debe proceder a declarar la invalidez de la norma, al ser contraria al derecho humano a la seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad e irretroactividad.

**SEGUNDO. La norma transitoria impugnada de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, que extiende el periodo constitucional de mandato del Gobernador por el cual fue designado en dicha entidad federativa, no permite participar a las personas en la renovación del poder público, lo cual les impide que ejerzan sus derechos humanos de participación política, por lo que resulta contraria a la Constitución Federal.**

Una vez expuesta la transgresión al derecho de seguridad jurídica y a los principios de legalidad e irretroactividad, esta Comisión Nacional considera que la disposición transitoria impugnada vulnera los derechos políticos de las personas en esa entidad federativa, lo cual genera una afectación del orden constitucional.

Para sustentar la inconstitucionalidad aducida en este segundo concepto de invalidez, se hará referencia a los derechos políticos en concreto para finalmente analizar la forma en que el precepto combatido vulnera dichos derechos humanos.

Inicialmente, conviene referir que los derechos políticos de los ciudadanos hacen posible el régimen democrático, al permitirles intervenir en la toma de decisiones en asuntos de interés general, como lo es su forma de gobierno y la elección de sus legítimos representantes. Asimismo, resulta trascendental mencionar que la participación de las personas por medio del ejercicio de esos derechos va ligada a hacer efectivo el cumplimiento de otros derechos y principios consagrados en la Constitución General.

Los derechos políticos constituyen pilares de nuestro régimen constitucional democrático toda vez que permiten la participación de las personas en la vida pública mediante la designación de sus representantes populares, además, aseguran que los cargos representativos sean asumidos por un tiempo previamente establecido y determinado para así permitir la renovación periódica de los cargos públicos.

Por ello, el orden constitucional mexicano reconoce el derecho de las personas a participar en la renovación de los poderes públicos a efecto de que intervengan en las decisiones que atañen a toda la colectividad, en la *cosa pública*.

Específicamente, la Constitución Federal reconoce en su artículo 35, los derechos políticos que permiten a las personas participar políticamente en la toma de decisiones trascendentales, como es la elección de un representante. Por otro lado, en el ámbito internacional, los derechos políticos han sido reconocidos en diversos instrumentos internacionales, entre los que se puede mencionar los siguientes:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Reconoce que todos los ciudadanos gozan, sin distinción, de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos; a votar y ser elegido en las 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 a tener acceso, en condiciones generales de igualdad de las funciones públicas de su país. <sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> **“Artículo 25.**

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derecho y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) 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;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.”

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En su artículo 23 establece que todos los ciudadanos gozan de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 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 de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.<sup>25</sup>

Como se colige de lo anterior, tanto la Constitución Federal como los tratados internacionales reconocen los derechos políticos a favor de las personas, indispensables para que los ciudadanos puedan participar en los asuntos públicos.

Toda vez que el sistema democrático es una garantía de los derechos fundamentales y en atención a que los derechos hacen posible la existencia del régimen democrático, los derechos de participación política son verdaderos derechos fundamentales, que cuentan con una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional, aunado a que las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que establece la Norma Suprema.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> **Artículo 23. Derechos políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

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.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

<sup>26</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 83/2007, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 984, de rubro: **“DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL**

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos.<sup>27</sup>

Efectivamente, la Corte Interamericana ha interpretado los alcances del artículo 23 de la Convención Americana. Dicha disposición internacional, como ya fue mencionado previamente, establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, lo cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad:

- a. A la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos.
- b. A votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores.
- c. Acceder a las funciones públicas de su país.

En relación con el concepto de “asuntos públicos”, se ha interpretado que es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo y abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales.<sup>28</sup>

---

**CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ”.**

<sup>27</sup>Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 147.

<sup>28</sup>Véase la Observación General número 25, “La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25)”, Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

El carácter de “público” atañe a aquello que es interés de toda la colectividad, por lo que trasciende a sus intereses particulares, como lo es la determinación del régimen de gobierno y la forma en que ellos habrán de participar, ya sea de manera directa, indirecta, así como las condiciones de ejercicio del poder, entre otros.

Atento a lo anterior, los derechos políticos son aquellas prerrogativas de los ciudadanos que les permiten participar en el Estado, tomando parte en las decisiones de la *res pública*, lo cual implica el ejercicio de la participación política, por lo que es dable afirmar que existe una relación entre ambos conceptos.

Los alcances de la participación política pueden incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes los gobernarán o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.<sup>29</sup>

Así, la participación política significa la posibilidad que tienen los miembros de una comunidad para decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición de las funciones públicas encomendadas a sus representantes.

Además, es importante recalcar que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental ya que se relacionan con otros derechos reconocidos a favor de las personas, como la libertad de expresión y de asociación que, en un conjunto, hacen posible el juego democrático, dado que se trata de derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 196.

<sup>30</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 140 y 141.

La Corte Interamericana ha sido enfática en relación con la importancia de los derechos políticos al sostener que su ejercicio efectivo constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos.<sup>31</sup>

Tales derechos son imprescindibles en una sociedad democrática, por ello, resulta indispensable que se garantice que ninguna autoridad impida de manera directa o indirecta el ejercicio de tales derechos, por lo tanto, no puede resultar acorde a un Estado Democrático de Derecho que un representante popular pueda trastocar el orden constitucional que consagra los derechos fundamentales de los ciudadanos, como lo son los derechos políticos ni contravenir los principios fundamentales del Estado.

Así, como ya se mencionó, la Constitución Federal establece un determinado régimen constitucional que organiza políticamente a la sociedad, sustentado en el reconocimiento de la prerrogativas del ciudadano para participar en la toma de decisiones públicas, condicionado bajo la estricta observancia de diversos principios, como lo es la de renovación de los Poderes de la Unión, de las entidades federativas y de los municipios, mediante procedimientos que garanticen que esas manifestaciones en las que se designen a las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular sean libres, auténticas y periódicas y por un periodo determinado.

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que para poder ejercer realmente tales prerrogativas, se debe tener la oportunidad de conocer para qué cargos y qué periodos se elegirá a la persona que ocuparán ciertos cargos (entre otros requisitos) pues sólo en esa medida es que podemos hablar de verdaderas elecciones, pues lo cierto es que la garantía de esos principios constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones y contenidos

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, párr. 143.

políticos a través de las elecciones que son vinculantes para el electorado, por parte de los propios electores.<sup>32</sup>

En esa virtud, los sujetos que participan en la toma de decisiones públicas, en ejercicio de sus derechos políticos, deben de estar informados previamente respecto de qué cargos y por cuál periodo designarán a sus representantes populares, para que sus prerrogativas sean plenamente eficaces.<sup>33</sup>

Ello aunado a como se ha mencionado, el orden constitucional se encuentra regido por determinados principios que asegurar la vigencia del régimen estatal y de gobierno, entre aquéllos, se encuentra la garantía del sistema democrático representativo de que el pueblo delega a los gobernantes el ejercicio del poder soberano. De acuerdo con el Máximo Tribunal, lo anterior trae aparejada la afirmación de que la democracia constitucional establece límites temporales y personales. Sobre este punto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado lo que a continuación se transcribe:

***“Los límites temporales fijan un lapso durante el cual se va a ejercer el poder. Este límite tiene una doble razón de ser. La primera consiste en dejar a los representados la posibilidad de cambiar al gobernante en el caso que consideren que su actuación no se desarrolla conforme a sus intereses o a su preferencia. Si la comunidad elige a una persona que lo defrauda, siempre tiene la posibilidad de modificar esa decisión en un lapso relativamente breve. Un poder ilimitado en el tiempo, o de muy larga duración, impediría que la sociedad pueda enmendar rumbos en el caso del yerro en la elección.***

*La determinación de períodos de ejercicio del mando, obliga a quienes trabajan en el campo político a mantener una relación con los ciudadanos y busca impedir un divorcio entre la clase política y la sociedad. Quien quiera continuar en el cargo no debe de perder ese contacto, so pena de no resultar favorecido por la expresión democrática en el siguiente proceso electoral.*

---

<sup>32</sup> Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2006 y su acumulada 43/2006, en sesión del 09 de enero de 2007, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

<sup>33</sup> Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, en la sesión pública del 07 de diciembre de 2006, bajo la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

*Un poder limitado en el tiempo anuncia a quienes han recibido esas capacidades de determinación en la vida colectiva, que se les tomará cuentas, cuando ya no encuentren la protección que brinda el ejercicio del cargo público. Este plazo y esta perspectiva ayuda a que quienes ejercen el poder, lo hagan de acuerdo a los intereses de la colectividad.*

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

*Asimismo, **la democracia trata que las personas roten en el ejercicio de las funciones públicas** y que nadie pueda considerarse indispensable en el ejercicio del poder del Estado. En realidad, la prolongación en el ejercicio del poder es normalmente buscada por el ser humano; **la democracia constitucional busca que esa tendencia no pueda degenerar, consignando para ello diferentes límites institucionales.**<sup>34</sup>*

Así, el principio democrático representativo republicano, exige que los gobernantes permanezcan en su cargo por un tiempo determinado y definido, a efecto de que puedan ser sustituidos por otras personas y evitar que se prolonguen en el poder, lo que se traduce en que debe ser posible la renovación de los poderes públicos representativos, los cuales deben ser conforme a lo establecido en la Constitución General de la República.

Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, al someter a su consideración la conformidad de normas transitorias que prorrogaban en el cargo a los diputados y miembros del ayuntamiento electos en el Estado de Chiapas, decidió que la ampliación de mandato de representantes populares más allá del periodo por el cual fueron elegidos trastoca el derecho al sufragio, por lo que resulta inconstitucional. Las consideraciones relativas, por su trascendencia, se transcribe a continuación:

*(..) este Alto Tribunal encuentra que la ampliación del mandato de la Legislatura local y de los miembros de los Ayuntamientos, más allá del período para el cual han sido electos democráticamente, **impide el sufragio***

---

<sup>34</sup>Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, en sesión del 07 de diciembre de 2006, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

*universal, libre, secreto y directo, porque, en ese supuesto, tal ampliación equivale a que dichos 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 período, **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**, y convirtiéndose, al mismo tiempo, en intermediarios de una tácita elección en la que se señalan a ellos mismos como triunfadores.*

(...)

*Efectivamente, el hecho de que el artículo 35 constitucional garantice el derecho al voto y que el 39 consagre el principio conforme al cual se considera que la soberanía nacional reside en el pueblo; la circunstancia de que el artículo 40 establezca expresamente que México es una República representativa, democrática y federal, y que el artículo 41 garantice los principios conforme a los cuales se deben renovar los poderes del Estado y realizar las elecciones públicas y, en general, la forma en que se estructura el Estado Mexicano de conformidad con nuestro texto fundamental, **conlleva a suponer que no es válido que autoridades electas mediante el voto popular prorroguen el nombramiento que les fue conferido por la voluntad de los electores para cierto tiempo, pues el texto de una Constitución local, necesariamente debe ceñirse a las disposiciones y principios de la Carta Magna.***

(...)

*Esto es, si bien debe reconocerse que existe motivo importante, que podría traer diversos beneficios en materia electoral para el Estado de Chiapas y que dicha prórroga de mandato, se contempla únicamente como una situación extraordinaria que hará factible el logro del objetivo buscado con la reforma Constitucional; **no pueden soslayarse los principios fundamentales previstos en la Constitución Federal** ya que si bien la propia Norma Fundamental otorga libertad a los Estados de legislar en lo concerniente a sus regímenes interiores en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

*En el caso, se **soslaya el mandato popular**, pues los integrantes de la Legislatura y de los Ayuntamientos aprobaron la norma, como el Órgano Reformador de la Constitución local, prorrogando el nombramiento que les fue conferido sólo para el periodo de tres años según la voluntad del pueblo, y, **al no tomarse en cuenta tal mandato se violan los principios democráticos que prevé la Norma Fundamental.***

De lo anteriormente citado, se desprende que la prórroga en el ejercicio de un cargo público que por disposición de las personas que pueden otorgarlo mediante el ejercicio de su derecho político de elegir, más allá de este periodo por la legislatura local, equivale a que dicho poder se coloque como el único participante en un asunto de interés colectivo, pues es quien unilateralmente toma una decisión que compete a la comunidad en cuanto a la duración en el cargo de los representantes populares.

Lo anterior, en la medida de que la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los ayuntamientos a través de la participación política de los gobernados, tiene como única finalidad la designación de las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular, la que elige a los gobernantes para un periodo determinado, del que tiene derecho de estar informado para qué cargo y qué periodo ejercerá su función tal gobernante.<sup>35</sup>

En el caso concreto, esta Comisión Nacional estima que 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 del año 2014, publicada mediante Decreto número 351 el 17 de octubre de 2019 en el Periódico Oficial de la entidad, que prorroga el periodo de mandato de Gobernador electo a cinco años, es contraria al parámetro de regularidad constitucional, ya que vulnera los derechos políticos de las personas.

En efecto, esta Comisión Nacional, como organismo protector de los derechos humanos reconocidos en la Ley Fundamental y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, considera que la norma en comento trastoca los derechos fundamentales que permiten la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en el estado de Baja California.

En ese tenor, con base en las reglas previamente fijadas que establecían que el Cargo de Gobernador duraría dos años, los ciudadanos de Baja California ejercieron sus derechos políticos bajo esas condiciones, sin embargo, la norma

---

<sup>35</sup>Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2006 y su acumulada 43/2006, en sesión del 09 de enero de 2007, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

impugnada modificó dichos presupuestos, de manera que el cargo en cuestión no fenece el 31 de octubre de 2021, como estaba dispuesto en la Constitución local, sino que culminaría el 31 de octubre de 2024, es decir, tres años más respecto del periodo por el cual fue designado por los ciudadanos en el procedimiento respectivo.

Como se desprende de lo anterior, el legislador local soslayó la voluntad popular, ya que impide la renovación del cargo en cuestión en el plazo que se tenía previsto y por tanto inhibe el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos bajacalifornianos.

Además, la autoridad legislativa, al modificar el periodo por el cual un representante que ha de fungir como depositario de un poder público para el que fue nombrado por las personas en ejercicio de su derecho político a votar, sustituye la voluntad soberana que se manifestó al momento de nombrar a su representante. Por ello, el Congreso local transgredió los derechos políticos de los ciudadanos de Baja California, quienes manifestaron su voluntad de que el Gobernador que elegían ejercería dicho cargo por dos años.

En ese sentido, el Poder Legislativo del estado no respetó el derecho político a nombrar representantes populares de los bajacalifornianos por las siguientes razones:

- Al establecer que el periodo de gobierno concluiría en una fecha diversa a la que estaba prevista en el momento en que las personas decidieron quién sería su Gobernador, ignora que esa determinación también incluyó lo relativo al tiempo el por el cual se ocuparía el cargo.
- De tal suerte que cuando las personas, al momento de nombrar a su representante popular, también lo hicieron respecto al periodo por el cual éste ejercerá ese cargo.
- Por lo tanto, la determinación respecto de quien será nombrado para un determinado empleo público implica decidir sobre el periodo por el cual se va a ejercer, por lo que el derecho de participar en los asuntos públicos

incluye ambos supuestos. En esa virtud, al no respetarse esa voluntad, ello se traduce en que se soslaya la decisión de las personas de Baja California, modificándola, por lo cual no se hace efectivo el ejercicio de los derechos políticos de las personas.

Adicionalmente, esta Comisión Nacional estima que la norma impugnada, al extender el mandato de gobernador por la autoridad legislativa, equivale a que la legislatura se coloque de manera exclusiva como único participante en el procedimiento de designación del mandatario, por lo cual impide que la comunidad pueda hacer efectivos su derecho de participación política, y nombre, de manera libre, a la persona que desempeñará dicho cargo.

No obstante, la norma no sólo limita la posibilidad de elegir, sino que también impide que los bajacalifornianos se propongan para el desempeño de ese empleo público, es decir, que puedan ser escogidos por otros pobladores para fungir como depositarios del Poder Ejecutivo del estado de Baja California, pues ya era una consecuencia de la norma anterior, que el Gobernador electo concluiría su periodo en el año 2021.

Lo anterior, dado que la extensión del plazo obstaculiza el hecho de que debían convocarse y celebrarse aquellos actos destinados a renovar al poder público, lo que abría la posibilidad de que los bajacalifornianos puedan participar de manera directa en la designación de un nuevo gobernante, así como que otra persona pueda ocupar el referido cargo si es electa.

Es importante precisar que este Organismo Autónomo respeta la libertad de configuración legislativa con la que cuenta el órgano legislativo en la entidad, en lo que respecta al tiempo por el cual gobernarán sus autoridades locales, ya que la Ley Fundamental no prevé una temporalidad específica para que aquéllos sean desempeñados.

No obstante, el problema de la norma impugnada es que se modificó el precepto que, en el momento de elegir al gobernador se encontraba vigente, y que estableció una temporalidad fija y determinada para el ejercicio del cargo, misma que era conocida por los habitantes del estado al momento de nombrarlo, por lo

que al modificar dicho precepto, no se respetó la decisión popular, pues ya se había elegido al Gobernador únicamente por dos años.

Es decir, el legislador debió establecer esa norma como una previsión a futuro, para el próximo gobernante que todavía no es nombrado o electo, más no para la persona que ya fue designada bajo la vigencia de otra norma.

Por lo anterior, toda vez que la prescripción normativa impugnada soslaya el mandato popular, pues se prorroga el nombramiento que le fue conferido al Gobernador sólo para el periodo de dos años, según la voluntad del pueblo, se violan los principios democráticos que prevé la Norma Fundamental y se vulneran los derechos políticos tutelados en el parámetro de regularidad constitucional, por lo que debe declararse la invalidez del artículo octavo transitorio controvertido de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante decreto número 112 de fecha 11 de septiembre de 2014, publicado mediante Decreto número 351 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 17 de octubre de 2019.

Por las consideraciones anteriores, como ha se manifestado en el presente ocurso, permitir que subsista dicha norma trastoca todo el régimen constitucional y por lo tanto, debe declararse su invalidez por ese Máximo Tribunal.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad de la norma transitoria impugnada de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

En tal virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la disposición combatida, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

**“ARTICULO 41.** *Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

*IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;*

*(...)”*

**“ARTICULO 45.** *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

## **XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que vulneran los derechos humanos a la seguridad jurídica, así como a los derechos de participación política de todas las personas.

Esta acción se identifica con el objetivo 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, específicamente con la meta 16.3 “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho de seguridad jurídica y los derechos de votar y ser votados no solo como derechos fundamentales, sino porque se constituye como la base necesaria para conseguir una sociedad, Estado pacífico, próspero y sostenible, además que con ello se propicia un ámbito de promoción del estado de derecho en los planos nacional e internacional y se garantiza la igualdad de acceso a la justicia para todas las personas.

Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no solo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para garantizar la dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas, gocen con plenitud del derecho fundamental de seguridad jurídica, los derechos políticos, así como del principio de legalidad e irretroactividad de las leyes.

Trascendencia que se configura como las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de seguridad jurídica y de participación política, así como de los principios de legalidad e irretroactividad, para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que privilegia y ampara un marco de actuación arbitraria para los órganos estatales, en perjuicio de los particulares.

## ANEXOS

**1. Copia simple.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.<sup>36</sup> En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,<sup>37</sup> se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Estado de Baja California del 17 de octubre de 2019, que contiene el Decreto número 351 por el que se reformó el 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. (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

---

<sup>36</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

<sup>37</sup> **“Artículo 11.** (...) en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).”

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la norma impugnada.

Ciudad de México, a 30 de octubre 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS