

Análisis del “Caso Bonilla” del Estado de Baja California

Jaime Hugo TALANCÓN ESCOBEDO*

Estos no son adioses con esperanza de regreso.

Friedrich Hölderlin

Ninguna revolución, por inaugural que sea o quiera ser, podría hacer tabla rasa del pasado, o ignorar esas evoluciones de larga duración que se llevan a cabo de manera soterrada en toda sociedad.

François Mitterrand

I. ANTECEDENTES

Baja California es una entidad pionera y emblemática de la democratización del país. Ahora da el ejemplo de todo lo contrario. Le bastaron treinta años al partido que gobernó, para terminar con un amplio desprestigio y rechazo de la ciudadanía. Para colmo, ahora le sigue un partido en el poder y en el escenario, con una serie de hechos y machincuepas que tienen a todo el país azorado.

En los años noventa, se orientó a gobernadores de algunas de las entidades, para homologar en sus constituciones, los calendarios electorales locales con los federales, con el objeto de hacer coincidir las elecciones federales con tres estados cada vez. Pocas entidades no lo hicieron y otras quedaron a la deriva de esta orientación. Con las reformas electorales del del año 2014, quedó expreso el mandato Constitucional en el Artículo 116, donde hace

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: <jtalancon@derecho.unam.mx>.

concurrir a los estados a tener por lo menos una elección compatible y congruente con las elecciones federales.

II. HECHOS

1. En el contexto de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el mes de julio de 2014, se modificaron reglas del sistema electoral mexicano. Entre otras, nos referimos a la que señala la obligación de empatar alguna elección local, con la fecha de la elección federal.

Establece el “Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

Fracción IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes de los estados en la materia electoral, garantizarán que:

Inciso n)- Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales”.

2. El Poder Reformador del Estado de Baja California, procedió a integrar el mandato constitucional. El 11 de septiembre de 2014 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el Decreto No. 112 por el que se reformaron los artículos 5, 15, 16,19,20, 21, 22, 27, 28, 44, 57, 58, 61, 68 y 78 y la adición del Capítulo III a denominarse: “De la jurisdicción Electoral” al Título Quinto, integrándose con el numeral 68, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

3. Se ratifica en el artículo 44, que el gobernador tendrá un periodo de seis años en el encargo.

4. En el Artículo Octavo Transitorio de la reforma señala que: para homologar la elección de gobernador con el proceso electoral federal 2021, el gobernador electo en el proceso electoral 2019 iniciará sus funciones en noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2021, durando dos años el encargo.
5. El Consejo General del Instituto Electoral de Baja California, en la XI Sesión Extraordinaria, aprobó el Dictamen número Cinco de la Comisión de Reglamentos y Asuntos Jurídicos relativo a la “CONVOCATORIA PÚBLICA PARA LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES ORDINARIAS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, DURANTE EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2018-2019”, estableciendo la excepción del Artículo Octavo Transitorio, por un periodo de dos años. Esta fue publicada en el Periódico Oficial, en el portal institucional y en los periódicos de circulación estatal el 28 de diciembre del 2018.
6. El Instituto Electoral de Baja California emitió el Acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019, por virtud del cual otorgó el registro como candidato a la gubernatura del estado a Jaime Bonilla Valdez por la coalición “Juntos Haremos Historia”, integrada por los partidos políticos: MORENA, del TRABAJO, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO y TRANSFORMEMOS, publicado con fecha 30 de marzo de 2019.
7. El recién candidato, Jaime Bonilla Valdez, interpuso inmediatamente, el 3 de abril de 2019, el recurso de inconformidad RI/63/2019, ante el Tribunal Electoral de Baja California en contra del Acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019, que emitió el Instituto Electoral de Baja California.
8. El candidato considera que el Acuerdo del Instituto Electoral de Baja California, fue un acto de aplicación del Decreto 112, causa de un perjuicio real y directo a su esfera de Derechos Humanos, en particular a su derecho político electoral a ser votado para el periodo de seis años como lo establece el artículo 44 de la Constitución de Baja California.

9. El Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, resolvió el recurso de inconformidad RI/6372019, con fecha siete de mayo de 2019, declarando:

- a) La inaplicación del artículo Octavo Transitorio del Decreto 112;
- b) Ordena al Consejo General del Instituto Electoral de Baja California, emita una Adenda a la Convocatoria para ampliar el plazo de seis años que estable el artículo 44 constitucional; y
- c) En consecuencia, ordena modificar el acuerdo EEBC-CG-PA37-2019.

10. El PAN, PRD y PRI, el 10 y 11 de mayo de 2019, presentaron juicios de revisión constitucional electoral, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en contra de la determinación anterior.

La Sala Superior, acordó integrar los expedientes SUP-JRC-22/2019, SUP-JRC-23/2019, SUP-JRC-24/2019 y SUP-JRC-25/2019; determinando que:

- a) El Artículo Octavo Transitorio del Decreto 112 del Congreso de Baja California, constituye una ley general y abstracta, de carácter hetero aplicativo;
- b) El poder legislativo local dispuso, que la persona electa como gobernador en el proceso electoral 2019, ocuparía el cargo dos años.

11. Jaime Bonilla Valdez, formuló sus agravios en contra del acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019, mismo que resulta inoperante, porque el acto que le causaba perjuicio era la Convocatoria para la elección. De ahí que, la Sala Superior considere que el acuerdo de registro no constituye un acto de aplicación del artículo transitorio, porque este no fue la base o el sustento conforme al cual se consideraron colmados los requisitos para registrarlo.

12. La Sala Superior del Tribunal Electoral Federal revocó la sentencia impugnada RI/63/2019, merced al plazo para impugnar el

transitorio. Debió ser dentro de los cinco días posteriores a que surtiera efecto la publicación de la Convocatoria para la elección, en el Periódico Oficial de la entidad.

Este era el acto de aplicación concreto del artículo transitorio que estableció el periodo de encargo de quien resultare electo en este año.

13. El día dos de junio se llevaron a cabo las votaciones en el Estado de Baja California. Jaime Bonilla Valdez, obtiene una cifra muy favorable,

14. El Congreso del Estado, fungiendo como Poder Reformador de la Constitución, en una sede improvisada, llevó a cabo una sesión extraordinaria, sin debate, con dispensa de trámite y en tan solo 30 minutos, el 8 de julio de 2019, aprobó con 21 votos de 25 miembros, la ampliación del periodo de gobierno, de dos a cinco años.

Dos días después, el 10 de julio, tres de los cinco municipios, habían aprobado la reforma.

15. Se atribuye que la reforma aprobada, no ha sido enviada por el Congreso al Poder Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial. Otros atribuyen esa inhibición, a las declaraciones del Ejecutivo estatal en el sentido de su desacuerdo por enviarlas a su publicación.¹

16. El Presidente del Congreso de Baja California, presentó un proyecto de Acuerdo para efectos de llevar a cabo una consulta vinculante. El Diputado Catalino Zavala justificó que el propósito de la consulta es que sean los mismos ciudadanos, a través de este ejercicio quienes decidan, si el próximo gobernador debe durar en el cargo, dos o cinco años.

¹ “Se especula que esa dilación por parte del Gobernador y el Congreso podría ser una burda maniobra para que la Corte no pudiera desahogar el caso, en tiempo y forma antes de la toma de posesión del nuevo gobernador. No obstante, tarde o temprano el espurio acuerdo deberá ser publicado.” WOLDENBERG, José, “Atraco”, *Revista Nexos*, Julio-2019

No obstante, afirma el Diputado Zavala, “ante la polémica surgida y la visión orientada a dotar, no solamente de un sustento jurídico, sino de una mayor legitimidad democrática a la reforma constitucional con dicha ampliación de mandato, se ha propuesto la realización de dicha consulta”

Por mayoría de votos del Congreso de Baja California, el 22 de agosto, aprobó la realización de la consulta, todavía sin fecha.

III. COMENTARIOS

Como hemos visto, Baja California hizo sus adecuaciones constitucionales en el mismo año de 2014, conservando sus seis años tradicionales y por excepción, se señalaron ajustes a los periodos del Poder Legislativo y de las presidencias municipales y los ayuntamientos; para el Poder Ejecutivo se estableció un periodo inmediato de dos años, buscando hacer coincidir los tres cargos con la elección federal para el año 2021.

En cuanto a los integrantes de la Legislatura y de los ayuntamientos, cuyos periodos ordinarios son de tres años, de acuerdo con las reformas multicitadas en el Acuerdo 112, tendrán también excepcionalmente un periodo de dos años, para concurrir de igual manera a las elecciones estatales y federales de 2021. Por ello, además de que, a todas luces es inconstitucional, Flavio Galván afirma: “La reforma de 2019 es incongruente porque solo se refiere al plazo para el que fue electo el gobernador, el pasado 2 de junio, sin aludir al plazo para el que fueron electos, el mismo día, los diputados para la XXIII Legislatura y tampoco al plazo de los integrantes de los cinco ayuntamientos. Un principio jurídico establece que donde existe la misma razón debe haber la misma solución.”² Con toda razón, nuestro autor, se pregunta: ¿Porqué 5 y no 6 años?

² GALVÁN, Flavio, “Inconstitucional e incongruente”, *Revista Siempre*, Julio 19, 2019.

Se ha dicho con insistencia que, la temporalidad de los dos años radica en la necesidad de limitar el poder. Si de eso se tratara, la opción hubiese sido una contra reforma de gran calado, ajustando el periodo presidencial y el de los gobernadores a cuatro años originales, tal como lo estableció la Constitución de 1917.

Desde el año de 2014, existe certeza del tiempo, de los años que dura habitualmente el encargo del ejercicio de poder de un gobernador; también existió la certeza³ política y jurídica para que, por excepción, el triunfador en las elecciones de este año se desempeñara solo por dos años, quedando confirmadísimo en la propia convocatoria emitida para tales efectos, por el Consejo General del Instituto Electoral de Baja California.

El Artículo 105 de la Constitución General de la República, en aras de garantizar certeza y seguridad jurídica, en su Fracción II, Inciso i, párrafo tercero, mandata: “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”.

Las leyes electorales a las que se refiere el artículo anterior se promulgaron y publicaron en 2014, cinco años antes de la elección. La respectiva convocatoria fue publicada 150 días antes de la

³ El lenguaje jurídico debe de ser corto, preciso, elegante. De esta manera el derecho podrá transmitir certeza. Entendemos como tal, el estado subjetivo de quien está absolutamente seguro de poseer algún conocimiento verdadero. (*Diccionario Enciclopédico*, Barcelona, Grijalvo, 1995) La palabra tiene dos significados fundamentales: 1.- la seguridad subjetiva de la verdad de un conocimiento; 2.- la garantía que un conocimiento ofrece de su verdad [...] y la garantía a la que se hace alusión constituye la solidez o estabilidad del conocimiento verdadero. (ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, México, FCE, 1996) Por verdad hay que entender un conjunto de procedimientos reglados para la producción, la ley, la distribución, la puesta en circulación y el funcionamiento de los enunciados. (Edgardo Castro-Diccionario Foucault-Siglo XXI editores-Buenos Aires-2011)

elección. No solo Baja California tenía certeza que la elección de 2019 sería por dos años, era del conocimiento de toda la Nación. Los propios aspirantes a ocupar el cargo de gobernador, al registrarse, estaban haciendo un acto de conocimiento y de aceptación y por ello, suscribieron la convocatoria. Más aún, la constancia de mayoría que le fue entregada y no rechazada, al triunfador de los comicios del 2 de junio, Javier Bonilla Valdez, señala que, su encargo será para los dos años mencionados.

No puede haber motivo para pretender desconocer la ley. En el caso concreto de las minucias de la convocatoria, solo expresa las consideraciones aterrizadas que el marco de la ley le establece. Si no se estaba de acuerdo con ella, no se debió suscribir y menos participar.

Cuando desde el poder, afirma José Luis Cebrián⁴, se dictan normas a la opinión pública sobre lo que interesa o lo que no; cuando la autoridad establece de forma autónoma qué es lo importante y lo marginal; cuando con estólida impavidez, se denigra y descalifica al adversario; cuando el mando no sólo es arrogante sino soberbio, no sirve a los ciudadanos sino que los adoctrina; cuando se cree poseedor de las respuestas justas a las preguntas justas, es señal de que comienza a contagiarse del espíritu de la inquisición.

El triunfalismo avasallador del partido en el poder dejó sentir la debilidad del derecho y de las instituciones del Estado. En Baja California el Poder Legislativo, los municipios y los ayuntamientos y el Tribunal Electoral Local, se han sometido desvergonzadamente a un movimiento atropellado en aras de lograr, para caso práctico, una reelección. Un laboratorio para perfeccionar y afinar los mecanismos. Están dispuestos a imponer su propia lógica y razón con los métodos y las herramientas que mejor convengan, pasando por alto a la Constitución Federal, a la Constitución de Baja California y al Orden Jurídico Nacional.

⁴ CEBRIÁN, Juan Luis, *El fundamentalismo democrático*, México, Taurus-Santillana Ediciones, 2004. p.70.

El Tribunal Electoral Local sin la elemental dignidad y respeto a su investidura, haciendo política, tomando partido y posicionamiento por encargo, con una gran indolencia, hizo caso omiso de la Carta Magna y en pleno proceso electoral, ordena cambiar el periodo de gobierno de dos a cinco años; cuando el mandato Constitucional del Artículo 105, claramente establece que durante el proceso electoral no podrá haber modificaciones fundamentales.

La Legislatura del Estado de Baja California, también faltó al Artículo 105 mencionado. En efecto, no con la dignidad del legislador, sino con la caterva y fuerza del pandillero, fuera de su recinto oficial, en cuanto pardeo la tarde, sin debate y en solo media hora; legisló contra todo derecho, con incuria y protervia para un solo hombre, con una precisa dedicatoria, faltando a todos los principios democráticos de publicidad, anticipación, certeza e igualdad. Ante esta situación, el Presidente Consejero del INE, Lorenzo Córdova, con desasosiego señaló “se modificaron las reglas del juego, luego de que el juego terminó,” agregando: se trata de acciones que desmantelan a la democracia en México.⁵

Cuando hablamos de laboratorio, es en el termino real. Un ensayo sobre el terreno mismo. Creando un escenario de acciones y reacciones, recursos políticos, recursos legales, movilizaciones, campañas de medios, construcción de argumentos-sofismas-contrargumentos. Enaltecen a la democracia con la mira de terminar con ella.

A medida que un pueblo se civiliza, dice Bobbio⁶, el hecho de poseer los instrumentos de poder no basta, es necesario haberlos adquirido observando ciertas reglas, y nos deja la impresión, que esas reglas son precisamente lo que buscan romper. “La validez de las normas jurídicas puede ser limitada en el tiempo y es impor-

⁵ CÓRDOVA, Lorenzo, “Ley Bonilla es una violación flagrante a la Constitución: INE”, Periódico *El Financiero*, 28 de agosto de 2019.

⁶ Cfr. BOBBIO, Norberto, “El poder y el derecho” en: *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, 1984.

tante advertir que el principio, lo mismo que el fin de tal validez, encuéntrase determinados únicamente por el orden al cual las normas pertenecen, permanecen válidas mientras no son derogadas en la forma que el mismo orden jurídico determine. Este es el principio de legitimidad”⁷

Porque cuando un Partido Político, ensoberbecido por sus triunfos, se transmuta y pretende doblegar y desconocer a los otros partidos y a las instituciones de la República, se podría afirmar que estamos ante una democracia obsesiva que se está transformando en fundamentalismo.⁸ Promueve recursos o procesos caprichosos y emponzoñados, pero, de manera peculiar, decidiendo y avalando por encima del Senado de la República, la exigencia improcedente y solitaria de Martí Batres para eternizarse en la presidencia de la Mesa Directiva del Senado. Fue una intentona clásica de un perfil fascista. Por algo se empieza.

Hay un apetito creciente por el Poder. El experimentado e inteligente Porfirio Muñoz Ledo, también sucumbió ante el embeleso y la gloria de permanecer en la Presidencia de la Mesa Direc-

⁷ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y el Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 137

⁸ El término *fundamentalismo* atañe, primordialmente, a las convicciones de los seguidores de las religiones monoteístas cuando, por su propia naturaleza, se convierten en intolerantes e intransigentes. Esa intolerancia conlleva un deseo apostólico inherente a todo aquel que está convencido de poseer la verdad. Si uno es dueño de la palabra de Dios, ¿cómo no querer trasmitirla a los otros?, ¿cómo no tratar de imponérsela, a veces incluso a la fuerza, si con ello ha de producirles la felicidad eterna? Pero hay otro tipo de *fundamentalismo* más benigno, relativo a aquellas corrientes filosóficas que aseguran que el conocimiento, como tal, tiene unos fundamentos últimos, sobre los que reposa el resto de los saberes, igual que un edificio necesita cimientos para poder elevarse. De ahí se deriva el reduccionismo [...] que es aplicable a cualquier ideología. El reduccionismo es pues, una forma de *fundamentalismo* y la comprensión de la democracia, o las normas que de ella derivan, no se ha mostrado inmune a esa enfermedad. Cfr. CEBRIÁN, Juan Luis. *op. cit.*, pp. 19-20.

tiva de la Cámara de los Diputados; por encima de la ley o en su defecto, torciendo la ley. Dejóse llevar por su vanidad y soberbia al sentir la fuerza y la emoción de la mayoría aplastante; y al enterarse por voz autorizada que los conservadores-oposición estaban derrotados, concluyó en uno de sus desfiguros al expresar: sufragio efectivo, sí reelección. Días después, tras siete horas de recibir calificativos como “espurio”, “autoritario” e “incongruente”, anunció su retiro de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de los Diputados.⁹ Al final, sus contradicciones lo hicieron héroe.

Somos testigos mudos de como el Derecho y el Estado caen en el olvido y las autoridades dejando pasar, dejando hacer, sin eficacia ni voluntad para alinear los voluntarismos e individualismos a ultranza, de toda índole. Actúan permanentemente en contra de la sociedad, de lo colectivo, del interés público, en síntesis, de la República y del orden jurídico. Sentimos que estamos en un conglomerado sin brújula, bajo la egida de un solo hombre jugando a su laboratorio de la permanencia en el Poder, con un discurso que se corresponde más con el de un candidato en campaña, que con el de un Jefe de Estado.

No se puede entender la esencia del Estado sino pensando en que del mismo emanan deberes que obligan a los hombres a una conducta recíproca determinada, en tanto que permanecen dentro de la sociedad política. Para que podamos pensar en el Estado, es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento.¹⁰ No son suficientes las promesas de bienestar, si no existe la certeza jurídica y política de lo que corresponde a cada uno. Es por ello por lo que todos, gobernantes y gobernados, debemos estar sometidos a la misma ley, y ésta, a la Suprema Constitución.

⁹ Periódico *Excelsior*, 4 de septiembre de 2019.

¹⁰ KELSEN, Hans, *Compendio de Teoría General del Estado*, México, Colofón, 2000, p. 109.

Por ello resulta harto difícil, “aceptar la idea de que las democracias pueden concentrar un poder mayor que el de los absolutismos, puesto que aquellas presuponen una mejor distribución, difusión y reparto del poder; pero los fundamentalistas democráticos son, en cualquier caso, principales aliados de las corrientes totalitarias o totalizadoras de los poderes públicos, ya que garantizan una coartada electoral respecto a sus decisiones.¹¹

Lo anterior nos hace recordar a Thomas Hobbes,¹² cuando nos habla de las tres causas principales de la discordia de la naturaleza del hombre: primera, la competencia, que impulsa a los hombres a atacarse con violencia para lograr un beneficio; segunda, la desconfianza, para adquirir seguridad y defenderlos; tercera, la gloria, para ganar reputación recurre a la fuerza por motivos insignificantes y diversos.

Precisamente por ello,

Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos, es decir, de ser su representante. [...] Como el fin de esta institución es la paz y la defensa de todos, y como quien tiene derecho al fin lo tiene también a los medios, corresponde de derecho a cualquier hombre o asamblea que tiene la soberanía, ser juez, a un mismo tiempo, de los medios de paz y de defensa, y juzgar también acerca de los obstáculos e impedimentos que se oponen a los mismos, así como hacer cualquier cosa que considere necesario, ya sea por anticipado, para conservar la paz y la seguridad, evitando la discordia en el propio país.¹³

¹¹ CEBRIÁN, Juan Luis, *op. cit.*, p. 27.

¹² Cfr. HOBBS, Thomas, *El Leviatán*, México, FCE, 1980, p. 102.

¹³ *Ibidem*, pp. 142-145

Ahora bien, Desde hace algunas décadas vivimos en nuestro País, situaciones preocupantes y contradictorias. Veamos:

1. Merced a la siembra, trasiego, fabricación, exportación, y consumo de estupefacientes, las actividades de la delincuencia organizada han expandido y diversificado sus *modus operandi*, aumentado su nivel de fuerza armada y potencial económico y político. Desde los rústicos y precarios delincuentes hasta los más sofisticados, llevando al enfrentamiento entre las pandillas o los carteles, con los daños colaterales en la sociedad, cuando no, afectaciones directas e intencionadas sobre la población civil.

Las pandillas ocupan y dominan extensos territorios, imponiendo su propia ley; en otros, se filtran y se trasminan como el agua, sin ninguna resistencia en prácticamente todos los confines de nuestro territorio nacional.

2. Una delicada, riesgosa, e inconstitucional parálisis e indefensión de los cuerpos de seguridad del Estado; -policías estatales, lo que queda de la Policía Federal, la estrenada Guardia Nacional-; pero, además, la dramática e irresponsable, orden de no actuar, girada al Ejército y la Marina Armada; colocándolos también en estado de indefensión. Todos estos cuerpos, son el último reducto de la fuerza del Estado, de nuestra propia seguridad, y, porqué no expresarlo, de nuestra propia sobrevivencia.

3. Un desmedido e incontrolado individualismo ingenuo y fundamentalista de los Derechos Humanos; sobre el sometimiento absurdo, irreflexivo e inmoderado del interés colectivo, el interés común, la cosa pública, el interés de la República, interés fundante, esencial, y trascendente

Ante esta realidad, con toda preocupación y desconcierto podríamos preguntar: nuestro Pacto Fundamental, nuestro Acuerdo Constitucional, ¿está en riesgo de romperse?

Finalmente, el sainete Bonilla-Batres-Muñoz Ledo, más que parte de una Opera Bufo, puede ser el antecedente de la gran Ope-

ra Prima de la que, dijera el gran poeta Rubén Darío; “ya se oyen los claros clarines”.¹⁴

¹⁴ Cfr. DARÍO, Rubén, “Poema Marcha Triunfal”, *Antología de la poesía latinoamericana*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1974.