

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 58/2013, así como el Voto de Minoría formulado por los Ministros Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y José Ramón Cossío Díaz.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 58/2013.**

**ACTOR: MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA.**

**MINISTRO PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA.**

**SECRETARIA: TANIA MARÍA HERRERA RÍOS.**

**REVISÓ: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **dos de junio del dos mil quince**.

**VISTOS; y,**

**RESULTANDO:**

1. **PRIMERO.** Por oficio presentado el veinte de marzo de dos mil trece, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, Yolanda Enríquez de la Fuente, Síndica Procuradora del Municipio de Tijuana, Baja California, en representación de ese municipio, promovió controversia constitucional contra la expedición, promulgación, refrendo y publicación del Decreto 263, a través del cual se reformaron los artículos 7, 17, 26, 27 y 29 de la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California; se reformó el artículo 118 y se adicionó el artículo 118 Bis, a la Ley de Protección al Ambiente para dicha entidad federativa, publicado el uno de febrero de dos mil trece en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

2. **SEGUNDO.** La parte actora citó como preceptos constitucionales violados los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señaló que no existe tercero interesado y narró los siguientes antecedentes:

*“1. El 15 de enero de 2013, la XX Legislatura del Estado de Baja California, celebró sesión ordinaria y durante el desarrollo de la misma se presentó a la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso, un documento identificado como “INICIATIVA QUE REFORMA A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE CONTROL VEHICULAR DEL (Sic) ESTADO DE BAJA CALIFORNIA”.*

*Procede aclarar que no obstante el título indicado en el documento, de su lectura integral se desprende que la iniciativa pretende reformar no únicamente artículos de la Ley que regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California, sino que también tiene como finalidad reformar artículos de la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California.*

*2. Concluida la lectura de la iniciativa, la Legislatura dispensó indebidamente el trámite de turnar dicha iniciativa a la Comisión de Dictamen legislativo, por lo que el mismo día 15 de enero, aprobó la iniciativa de reforma tanto a los artículos 7, 17, 26, 27 y 29 de la Ley que regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California, así como la reforma al artículo 118, y adición del artículo 118 Bis, de la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California.*

*3. La reforma a la Ley que regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California, básicamente, consiste en establecer que para realizar el alta de un vehículo, para que éste pueda circular, así como para la revalidación de tarjeta de circulación y canje de placas, se requiere como requisito que el interesado cuente con el certificado vigente y el holograma que acredite haber aprobado la verificación vehicular.*

*Mientras que la diversa reforma a la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, principalmente, comprende dos aspectos:*

*Primero.- Establecer la periodicidad en la que los propietarios o poseedores de vehículos automotores deberán someter sus unidades a la verificación de emisiones contaminantes en los centros de verificación; y*

*Segundo. Señalar que quienes incumplan con la verificación en el periodo que le corresponde serán multados por la autoridad municipal conforme a los reglamentos de tránsito.*

*Ahora bien, según la exposición de motivos de la iniciativa, lo que se pretende con ambas reformas es prohibir la circulación de automotores que emitan contaminantes, cuyos niveles de emisión a la atmosfera rebasen los máximos permisibles establecidos en las normas aplicables; y disponiendo que deberán aplicarse multas administrativas a los infractores por conducto de la autoridad municipal.*

*4. Las reformas a las dos leyes se contienen en el Decreto número 263, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, del 01 de Febrero de 2013, mismo que hoy se solicita se declare su invalidez.”*

3. **TERCERO.** En el único concepto de invalidez, la parte actora manifestó, en esencia, los siguientes argumentos:

4. Que es ilegal el decreto de reformas reclamado, en virtud de que la Legislatura del Estado de Baja California omitió turnar la iniciativa a la comisión de dictamen legislativo correspondiente, sin razonar ni justificar que se trataba de un caso urgente y de obvia resolución.

5. Que la omisión de turnar la iniciativa a la comisión legislativa correspondiente constituye una violación al proceso legislativo que le impidió ejercer su derecho de audiencia para opinar, discutir y hacerse representar en los suprimidos trabajos de la comisión dictaminadora, para el análisis de la iniciativa.

6. Que el Municipio que representa debió participar en el procedimiento legislativo, toda vez que la protección del medio ambiente es un tema de competencia municipal, lo anterior, tomando en cuenta que el objeto de la reforma contenida en el decreto reclamado fue impedir la circulación de vehículos automotores cuyo nivel de emisión de contaminantes rebasen los máximos permisibles establecidos en las normas aplicables; y disponiendo que deberán aplicarse multas administrativas a los infractores por conducto de la autoridad municipal.

7. Que la emisión del decreto reclamado es violatoria de la garantía de debido proceso legal, prevista en el artículo 14 constitucional, la cual, tratándose de actos legislativos, se traduce en que las autoridades que participan en el proceso de creación de normas observen cada una de las etapas establecidas en la ley.

8. Que la Legislatura del Estado violó lo establecido en los artículos 29, 30 y 31 de la Constitución del Estado, así como los artículos 116, 118, 119 y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, toda vez que omitió remitir la iniciativa a la comisión legislativa correspondiente para su dictamen y que si bien, por votación económica se tomó la determinación de dispensar ese trámite legislativo, se hizo sin expresar las razones, motivos o causas por las que se estaba en un caso de urgente necesidad y obvia resolución.

9. Que al dispensarse el trámite referido, no se permitió que el municipio compareciera a ejercer su derecho de audiencia, para opinar, discutir y hacerse representar en los suprimidos trabajos de la comisión respectiva.

10. Que de igual forma se impidió que se anunciara al municipio con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión en que se discutiría la iniciativa de reforma, y así pudiera participar en los trabajos, en términos de los artículos 30 de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Baja California y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad.

11. Que las violaciones al proceso legislativo le causan agravio, toda vez que a través del decreto impugnado se le impone la obligación de homologar sus reglamentos a fin de sancionar a los conductores de vehículos que no cuenten con el holograma de verificación vehicular vigente, según establece el artículo primero transitorio.

12. Que por disposición del artículo 7, párrafo sexto y 83, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en relación con los artículos 1, fracción I, 5, y 9, fracciones XI, XXIII y XXXVII de la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, la protección del medio ambiente corresponde al municipio, formulando y conduciendo la política ambiental, y que entre sus

atribuciones se encuentra la de proponer iniciativas de leyes o decretos en materia ambiental y participar en su análisis, así como regular y aplicar las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación generada por fuentes móviles, pudiendo aplicar sanciones administrativas y medidas técnicas por infracciones a la Ley referida y sus reglamentos.

13. Que el tema de la reforma aprobada por la Legislatura local es la protección del medio ambiente, al evitar la circulación de vehículos con alta emisión de contaminantes, a través de la imposición de multas administrativas por conducto de la autoridad municipal, lo que lo hace de competencia del propio municipio.

14. Que es trascendente la participación del municipio en el proceso legislativo, toda vez que existe la posibilidad de que la iniciativa contenga aspectos violatorios de derechos humanos, por lo cual debe tener la oportunidad de opinar, discutir, controvertir y subsanar tales defectos.

15. Que la participación del municipio en el proceso legislativo no es una facultad de la Legislatura, sino una obligación, tal como se desprende de los artículos 30 de la Constitución local y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, que emplean la palabra “anunciarán”, al referirse a la citación previa que las comisiones de dictamen deben dar al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, para que éstos puedan participar en los trabajos de las comisiones, lo que se corrobora con las exposiciones de motivos de las iniciativas que se presentaron para reformar los mencionados artículos.

16. Que la interpretación del artículo 30 de la Constitución del Estado debe ser en el sentido de que para el fortalecimiento pleno del municipio es imprescindible su participación en el procedimiento legislativo tratándose de asuntos de carácter municipal.

17. Que al lado de la participación de las fuerzas políticas con representación partidaria representada por los diputados que tienen derecho a deliberar y votar las iniciativas en el Pleno del Congreso, el municipio tiene el derecho de participar previamente en los trabajos de la comisión de dictamen legislativo, con el fin de aportar opiniones, puntos de vista e información a fin de enriquecer el dictamen, lo que puede influir tanto en la elaboración del dictamen como en la particular opinión de los diputados que la integran y posteriormente concurren con voz y voto a la sesión plenaria; que ambos derechos se complementan para perfeccionar e integrar la voluntad parlamentaria.

18. Que el derecho del municipio para participar en las deliberaciones de la comisión de dictamen legislativo fue analizado y reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 94/2011, en sesión de dieciocho de febrero de dos mil trece.

19. Que la omisión de dar participación al municipio en los trabajos de la comisión de dictamen, al haberse dispensado dicho trámite, no puede ser remediada posteriormente al votarse la iniciativa por el Pleno de los diputados, toda vez que en ese momento el municipio ya no puede intervenir y ejercer su derecho de aportar información y puntos de vista.

20. Que el Gobernador, así como el Secretario General de Gobierno, actuaron indebidamente al promulgar, refrendar y publicar, en el marco de su competencia, el decreto reclamado, toda vez que derivó de un procedimiento legislativo viciado.

21. **CUARTO.** Mediante proveído de veinte de marzo de dos mil trece, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente y remitirlo al Ministro Luis María Aguilar Morales, a quien correspondió actuar como instructor del procedimiento.

22. El uno de abril siguiente, el Ministro Instructor desechó de plano la controversia constitucional planteada, al considerar que se actualizaba manifiesta e indudablemente la causa de improcedencia establecida en la fracción VIII, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la fracción I, inciso a) de dicho precepto constitucional por falta de interés legítimo del municipio promovente.

23. **QUINTO.** Inconforme con dicha determinación, el Municipio de Tijuana, Baja California, interpuso recurso de reclamación, que se registró bajo el número **19/2013-CA.**

24. En sesión de nueve de octubre de dos mil trece, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar fundado el referido recurso y revocó el auto de uno de abril de dos mil trece.

25. Posteriormente, en auto de tres de diciembre de dos mil trece, el Ministro Instructor admitió a trámite la demanda, reconoció el carácter de demandados y emplazó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California y ordenó dar vista al Procurador General de la República.

26. **SEXTO.** Por parte del Estado de Baja California compareció el Secretario General de Gobierno por sí y en representación del Poder Ejecutivo de la entidad, quienes dieron contestación a la demanda mediante promociones presentadas en la oficina de correos de la localidad el once de febrero de dos mil catorce, recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veinte del mismo mes y año, manifestando medularmente lo siguiente:

27. - Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trasciendan de manera fundamental a la norma y produzcan su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones formales que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por tanto, no afectan su validez siempre que se haya cumplido con el fin último buscado por la iniciativa, es decir, haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. Tal como se desprende de la jurisprudencia del Pleno, de rubro: *"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."*

28. - Que el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo debe partir del principio de economía procesal, a fin de no reponer etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada, así como el de equidad en la deliberación, que apunta a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en la tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales.

29. - Que para determinar la validez o invalidez de una norma por violaciones al procedimiento legislativo, es necesario evaluar el cumplimiento de ciertos estándares:

30. a) El respeto al derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad.

31. b) El procedimiento debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

32. c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

33. - Que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia.

34. - Lo anterior, en términos de la tesis de rubro: *"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL"*.

35. - Que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 19/2007, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil diez, complementó los estándares mencionados al señalar que también es necesario que se atienda a los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, la cual consiste en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo se den en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley otorga el derecho de intervenir en los debates.

36. - Que las formalidades fundamentales para la creación de una norma son la iniciativa, la discusión en el recinto parlamentario, la aprobación, la promulgación y la publicación, cuya finalidad es que sea el pleno del órgano legislativo el que apruebe una iniciativa de ley o decreto, por ser en quien recae la facultad de dictar leyes, por lo que si en un proceso se satisfacen tales formalidades esenciales, el incumplimiento de requisitos secundarios no conduce a la invalidez de la norma, siempre que su contenido y los fines del proceso legislativo permanezcan incólumes.

37. - Que resulta inoperante el concepto de invalidez formulado por el Municipio actor, toda vez que el trabajo que desempeñan las comisiones de dictamen legislativo, comprende únicamente el trabajo preparatorio a la discusión del dictamen de la iniciativa, por lo que las posibles violaciones al proceso legislativo que ocurran en esta etapa son susceptibles de purgarse por la actuación posterior del Congreso, a quien le corresponde la facultad decisoria.

38. - Que lo anterior tiene sustento en la tesis del Pleno, de rubro: *"PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO"*.

39. - Que el decreto impugnado fue expedido siguiendo las etapas fundamentales del procedimiento legislativo, ya que la iniciativa fue formulada por diputados integrantes de la Vigésima Legislatura del Estado, quienes se encuentran facultados para ello; fue discutida por el pleno del Congreso local el quince de enero de dos mil trece; fue aprobada por un total de doce votos a favor y once en contra, lo que cumplió con el quorum legal; fue promulgada por el Gobernador, refrendada por el Secretario General de Gobierno y publicada en el Diario Oficial del Estado.

40. - Que toda vez que se cumplieron las etapas fundamentales del procedimiento legislativo, las violaciones expresadas por la parte actora durante los trabajos preparatorios, consistentes en la omisión de turnar la iniciativa a la comisión legislativa para que emitiera su dictamen y la falta de justificación de la dispensa de dicho trámite, constituyen únicamente cuestiones de carácter secundario que no trascienden a la validez del decreto impugnado.

41. - Que los artículos 30, fracción II, de la Constitución Política del Estado y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, establecen que las comisiones de dictamen legislativo deben anunciar a los Ayuntamientos, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión en que se discuta el proyecto, a fin de que participen en los trabajos haciendo valer sus opiniones o alegatos, en los casos en que se discutan asuntos de carácter municipal en términos de la propia Constitución, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto, tome parte en los trabajos.

42. - Que sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 19/2007, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil diez, sostuvo que tratándose del procedimiento legislativo, la participación en la discusión de las partes a quienes la legislación otorga ese derecho, reviste suma importancia para la defensa de sus intereses, sin que pueda aceptarse ninguna situación que lleve al desconocimiento de tal derecho.

43. - Que en los hechos del caso referido, el Gobernador de Jalisco no estuvo en posibilidad de hacerse oír, en términos de los artículos 29 de la Constitución del Estado de Jalisco y 168 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, al no haberse hecho de su conocimiento el momento en que se llevaría a cabo la discusión de un proyecto de reformas que tenía que ver con cuestiones de su competencia.

44. - Que la Suprema Corte consideró que esa violación resultaba grave, al trascender al resultado de la norma, pues en términos de la legislación local, no era posible poner en discusión un proyecto de ley o decreto sin haberse satisfecho la obligación de citar al Gobernador cuando se fueran a discutir asuntos de su competencia, respetando su derecho de hacer uso de la tribuna legislativa para hacer llegar al órgano legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, sin que para ello fuera obstáculo que el Ejecutivo local pudiera formular observaciones, toda vez que esa facultad es únicamente por escrito.

45. - Que el precedente referido en párrafos anteriores es diferente al presente asunto, toda vez que en la legislación de Jalisco, la participación que se da al Gobernador y a los Ayuntamientos es para que acudan a las sesiones del Congreso Local para tomar parte en la deliberación cuando deban discutirse asuntos de su competencia, lo que constituye una prerrogativa excepcional, toda vez que ninguna otra persona puede hacer uso de la palabra durante los debates de la Asamblea. En cambio, en el caso de Baja California, la participación que se da al Gobernador, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial Local es para que participen en los trabajos de las comisiones de dictamen legislativo, cuya naturaleza es distinta a la de la discusión que lleva a cabo el pleno del Congreso, pues la labor de las comisiones es únicamente técnico y preparatorio.

46. - Que si bien es importante la participación de los Ayuntamientos para la emisión informada del dictamen, esa participación no trasciende a la aprobación de la norma, porque el dictamen es un documento de trabajo con base en el cual se desarrollará la deliberación pública, por lo que la influencia que pueda tener su participación en esa etapa no impacta en la conformación de la voluntad parlamentaria.

47. - Que del procedimiento legislativo que dio origen al artículo 30 de la Constitución de Baja California, se advierte que la finalidad de incluir a los Ayuntamientos en el procedimiento legislativo fue constitucionalizar la práctica de las comisiones de invitar a servidores públicos federales, estatales y municipales cuando se analizaban aspectos concernientes a su competencia y que esa intervención fortalece a los Municipios y enriquece la labor técnica de las comisiones, sin embargo, no le da al producto legislativo un componente que tenga que ver con la voluntad de los Ayuntamientos.

48. - Que en ese sentido se pronunció la Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 94/2011, resuelta en dieciocho de febrero de dos mil trece, planteada por el propio municipio de Tijuana, Baja California, en la que sostuvo que es de vital importancia escuchar la opinión de los Ayuntamientos en el proceso legislativo dentro de los asuntos de su competencia y que la observancia del artículo 30 de la Constitución local no es optativa, sin embargo, su contravención no trasciende a la violación de la norma, pues los Ayuntamientos no cuentan con voto dentro de las tribunas legislativas.

49. **SÉPTIMO.** Por auto de veintiséis de febrero de dos mil catorce, el Ministro Instructor tuvo por contestada la demanda por parte del Poder Ejecutivo y del Secretario General Gobierno, ambos del Estado de Baja California y dio vista a la parte actora y al Procurador General de la República.

50. **OCTAVO.** En auto de once de marzo de dos mil catorce, el Ministro Instructor tuvo por ciertos los hechos atribuidos al Poder Legislativo del Estado de Baja California, toda vez que transcurrió el plazo que le fue concedido para contestar la demanda sin que lo hubiera hecho.

51. Cabe señalar que el Procurador General de la República no emitió opinión en el presente asunto.

52. **NOVENO.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el nueve abril de dos mil catorce tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

53. **DÉCIMO.** Mediante proveído de cinco de enero de dos mil quince, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó returnar el presente asunto al Ministro Juan N. Silva Meza para efectos de la tramitación y/o elaboración del proyecto de resolución; ya que el Pleno de este Alto Tribunal determinó en sesión de dos del mismo mes y año, que el Ministro Juan N. Silva Meza quedara adscrito a la Segunda Sala en la ponencia que correspondía al Ministro Luis María Aguilar Morales.

#### CONSIDERANDO:

54. **PRIMERO.** Este Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año; en virtud de que se plantea un conflicto entre un Estado y uno de sus municipios, en el que se impugnan normas de carácter general.

55. **SEGUNDO.** Procede analizar en este momento la oportunidad de la demanda de controversia constitucional.

56. Al respecto, el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

*“Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:*

*I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;*

*II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y...”*

57. Por su parte, el artículo 3° del mismo ordenamiento establece lo siguiente:

*“Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:*

*I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;*

*II. Se contarán sólo los días hábiles; y*

*III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”*

58. La demanda de controversia constitucional promovida contra el Decreto 263 se presentó en tiempo, tomando en cuenta que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el uno de febrero de dos mil trece, en virtud de lo cual el plazo de treinta días hábiles para tal efecto transcurrió del seis de febrero al veinte de marzo de ese año, descontando los días dos, tres, cuatro, cinco, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de febrero; así como dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete y dieciocho de marzo de dos mil trece, por ser inhábiles en términos de los artículos 2° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días inhábiles y de descanso. En esa medida, si la demanda se presentó el veinte de marzo de dos mil trece en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, es claro que **su promoción fue oportuna.**

59. **TERCERO.** Antes de analizar la legitimación de las partes, resulta conveniente precisar las normas y actos objeto de la presente controversia.<sup>1</sup>

60. Del estudio integral de la demanda se advierte que la parte actora impugnó el Decreto 263, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el uno de febrero de dos mil trece, por el que se reforman los artículos 7, 17, 26, 27 y 29 de la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California, se reforma el artículo 118, y se adiciona el artículo 118 Bis, de la Ley de Protección al Ambiente para dicha entidad federativa.

61. **CUARTO.** La parte actora tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional.

62. De conformidad con los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup>, tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano promovente, quien podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

63. La demanda de controversia constitucional<sup>3</sup>, promovida a nombre del Municipio de Tijuana, Baja California, fue suscrita por Yolanda Enríquez de la Fuente, en su carácter de Síndica Procuradora del dicho municipio, personalidad acreditada en términos de la copia certificada del acta de la sesión solemne celebrada el treinta de noviembre de dos mil diez, para la transición de poderes al Vigésimo Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, así como del bando solemne mediante el cual se declara a los munícipes que resultaron electos para integrar dicho Ayuntamiento para el periodo comprendido del uno de diciembre de dos mil diez al treinta de noviembre de dos mil trece, de las que se desprende que rindió protesta como miembro del cabildo electo y que fue designada como síndico procurador propietario.

64. Ahora bien, de acuerdo al artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California,<sup>4</sup> corresponde al Síndico Procurador ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales; en tal virtud, en el caso la promovente cuenta con legitimación para promover la presente controversia constitucional.

65. **QUINTO.** A continuación se analiza la legitimación de los demandados.

66. De conformidad con los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>, en las controversias constitucionales tendrán el carácter de demandados, las entidades, poderes u órganos que hayan emitido y promulgado las normas generales o actos impugnados, quienes podrán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

67. Por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California compareció dando contestación a la demanda Guillermo Trejo Dozal, en su carácter de Secretario General de Gobierno, calidad que acredita con copia certificada de su nombramiento, expedido el uno de noviembre de dos mil trece, del que se desprende que tiene ese cargo.

<sup>1</sup> El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: --- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; (...)"

<sup>2</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: --- I.- Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; (...)"

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. 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. (...)"

<sup>3</sup> Presentada el veinte de marzo de dos mil trece, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

<sup>4</sup> "Artículo 8.- Del Síndico Procurador.- El Síndico Procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna y la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

I.- Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales y en las negociaciones relativas a la hacienda municipal pudiendo nombrar apoderado legal, con arreglo a las facultades específicas que el Ayuntamiento le delegue; (...)"

<sup>5</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ---...--- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia. (...)"

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. 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."

68. Ahora, el artículo 19, fracción XXIII<sup>6</sup>, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California establece que corresponde al Secretario General de Gobierno representar al Poder Ejecutivo del Estado en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal, de ahí que el referido funcionario cuenta con legitimación para intervenir en el presente asunto, toda vez que es al Poder Ejecutivo del Estado a quien se le imputa la promulgación del decreto impugnado, aunado a que es uno de los Poderes contemplados en el artículo 105 de la Constitución Federal para intervenir en las controversias constitucionales.

69. Por la Secretaría de Gobierno del Estado dio contestación a la demanda su titular Guillermo Trejo Dozal, calidad que tiene acreditada en los términos que se señaló en el párrafo precedente, autoridad a quien se atribuyó el refrendo del decreto impugnado, por lo que cuenta con legitimación para intervenir en la presente controversia.

70. **SEXTO.** La existencia del Decreto número 263 que reforma los artículos 7, 17, 26, 27 y 29 de la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California; reforma el artículo 118 y adiciona el artículo 118 Bis, a la Ley de Protección al Ambiente para dicha entidad, se acredita con las publicaciones correspondientes en el Periódico Oficial del Estado de Baja California de uno de febrero de dos mil trece.

71. Cobra aplicación la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala, de rubro "*PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*".

72. **SÉPTIMO.** Previo al estudio del fondo del asunto, procede analizar las causas de improcedencia planteadas por las partes.

73. Este Tribunal Pleno advierte de oficio que en relación con la fracción X del artículo 7, la fracción V del artículo 17, la fracción X del artículo 26, la fracción VII del artículo 27 y la fracción VII del artículo 29 de la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California, así como el artículo 118 de la Ley de Protección al Ambiente para dicha entidad federativa, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la cesación de efectos de los actos o normas generales combatidos.

74. Lo anterior, pues fueron reformadas mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de diciembre de dos mil trece. En esa medida, procede sobreseer en el juicio respecto de dichas normas, con fundamento en la fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia.

75. **OCTAVO.** Procede ahora el análisis de los conceptos de invalidez propuestos, en la inteligencia de que una eventual declaratoria de invalidez únicamente tendría impacto respecto de las normas del decreto combatido respecto de las cuales no se actualizó la causal de improcedencia antes anotada, consistentes en el primer párrafo y las fracciones IX y XI del artículo 7, el primer párrafo y las fracciones IV y VI del artículo 17, las fracciones IX y XI del artículo 26, el primer párrafo y las fracciones VI y VIII del artículo 27, el primer párrafo y las fracciones VI y VIII del artículo 29 de la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California así como el artículo 118-BIS de la Ley de Protección al Ambiente para dicha entidad federativa<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Artículo 19.- A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: - - - (...) - - - XXIII.- Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic); (...)"

<sup>7</sup> Tesis 2a./J. 65/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, agosto de dos mil, página 260, cuyo texto es el siguiente: "Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo."

<sup>8</sup> Las normas en comento disponen lo siguiente:

"ARTÍCULO 7.- Para realizar el alta de un vehículo y obtener sus elementos de identificación vehicular, el interesado deberá reunir los siguientes requisitos: ---- IX.- Presentar seguro de responsabilidad civil vigente que ampare los conceptos y el monto señalado en el artículo 18 BIS de este ordenamiento; ---- XI.- Realizar el pago de los derechos correspondientes, establecidos en la Ley de Ingresos.

ARTÍCULO 17.- Todo vehículo para que pueda circular en el Estado, deberá reunir los siguientes requisitos: ---- IV.- Contar con un seguro de responsabilidad civil vigente que ampare cuando menos, los daños que se lleguen a ocasionar a terceros en su persona y en sus bienes con motivo de un accidente de tránsito, de conformidad con el artículo 18 BIS de este ordenamiento; ---- VI.- Cumplir con las disposiciones municipales respectivas que no contravengan lo establecido en esta Ley.

ARTÍCULO 26.- ---- (Para el trámite de las placas demostradoras el solicitante deberá cumplir con los siguientes requisitos:) ---- IX.- Presentar seguro de responsabilidad civil o póliza de plan de piso vigente que ampare los conceptos y el monto señalado en el artículo 18 BIS de este ordenamiento; ---- XI.- Realizar el pago de los derechos correspondientes, establecidos en la Ley de Ingresos.

ARTÍCULO 27.- Para la revalidación de las tarjetas de circulación y el canje de placas demostradoras en su caso, el solicitante deberá cumplir con los siguientes requisitos: ---- VI.- Presentar seguro de responsabilidad civil o póliza de plan de piso vigente que ampare los conceptos y el monto señalado en el artículo 18 BIS de este ordenamiento; ---- VIII.- Realizar el pago de los derechos correspondientes, establecidos en la Ley de Ingresos.

76. Pues bien, este Tribunal Pleno considera que son esencialmente fundados los argumentos planteados por el Municipio actor.

77. En efecto, en términos de los artículos 29, 30 y 31 de la Constitución del Estado de Baja California, así como 116, 118, 119 y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad<sup>9</sup>, las iniciativas de ley o decreto deben sujetarse a los trámites de dictamen de comisiones, discusión y votación.

78. Dentro del trámite relativo al dictamen en comisiones, éstas se encuentran obligadas a anunciar a los municipios, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto, tome parte en los trabajos, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de la Constitución estatal.

79. Si bien la Constitución local prevé la posibilidad de dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, esto sólo es en los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes.

80. Ahora bien, este Alto Tribunal ha señalado que para la procedencia de la dispensa de los trámites legislativos resulta menester motivar las razones que lleven a calificar un asunto como urgente<sup>10</sup>.

---

ARTÍCULO 29.- Para el canje de tarjeta de circulación y placas de circulación en su caso, el solicitante deberá reunir los siguientes requisitos: ---.--- VI.- Presentar seguro de responsabilidad civil vigente que ampare los conceptos y el monto señalado en el artículo 18 BIS de este ordenamiento; ---.--- VIII.- Realizar el pago de los derechos correspondientes, establecidos en la Ley de Ingresos.

ARTÍCULO 118 BIS.- Los vehículos con una antigüedad mínima de 40 años, contados a partir de la fecha de su fabricación y que sus partes y componentes mecánicos y de carrocería conserven sus características de originalidad y de operación hasta en un 95%, podrán solicitar cumplir con la verificación de acuerdo a los requisitos y al calendario establecidos en el Programa que emita la Secretaría."

<sup>9</sup> "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA

ARTÍCULO 29.- Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I.- Dictamen de Comisiones;

II.- Discusión;

III.- Votación.

ARTÍCULO 30.- Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.

El mismo procedimiento se seguirá con:

I.- El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; y

II.- Los ayuntamientos, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución.

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

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

ARTÍCULO 116.- Las Iniciativas de Ley o Decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I.- Dictamen de Comisiones;

II.- Discusión; y,

III.- Votación.

ARTÍCULO 118.- Todo proyecto se turnará por el Presidente del Congreso a la Comisión que corresponda según la naturaleza del asunto de que se trate.

Las iniciativas de ley que presenten los legisladores deberán turnarse para su análisis a los Institutos según su materia. El informe de su análisis se hará del conocimiento de la comisión a que se haya turnado la iniciativa de ley.

Asimismo, las iniciativas de ley que presenten los Legisladores, deberán turnarse para su estudio al Instituto de Opinión Ciudadana, Estudios Económicos y Sociales, al efecto de que produzca un informe de su posible impacto en el presupuesto al momento de su aplicación. El informe será remitido para el conocimiento de la comisión a que se haya turnado la iniciativa de ley en un plazo no mayor de 20 días naturales.

Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las Comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste su inicialista o algunos de los integrantes de la Comisión, a través de una adenda en forma escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la Comisión respectiva.

El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el artículo 124 de esta Ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del artículo 29 Constitucional.

ARTÍCULO 119.- Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

ARTÍCULO 120.- Las Comisiones de Dictamen Legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la Sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, tal y como lo establece el Artículo 30 de la Constitución Local; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter Electoral."

<sup>10</sup> "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE. El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.". (Novena Época, registro 167521, Pleno, Jurisprudencia P./J. 36/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página 1109)

81. Esto no sucedió respecto del Decreto combatido, pues al respecto sólo se dijo lo siguiente:

*“(..) Es cuanto, y le solicitaría a la Presidencia me permita, respecto a la Iniciativa, con fundamento a lo dispuesto por el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y con relación a lo que establece el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, **se someta a consideración la dispensa de trámite y el proceso legislativo** a que se refiere a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California para que pueda ser discutida y aprobada en esta sesión.*

*- LA C. VICEPRESIDENTA, EN FUNCIONES DE PRESIDENTA: Con base a lo que establece el artículo 127 de la Ley Orgánica de este Congreso, **se declara abierto el debate de la dispensa de trámite de la Iniciativa**; con relación a lo que establece el artículo 129 de la Ley Orgánica de este Congreso, **se pregunta a los Diputados si desean intervenir en contra de la dispensa de trámite, de no ser así, se solicita a la Diputada Escrutadora someter a votación económica la dispensa de trámite solicitada.***

*- LA C. SECRETARIA ESCRUTADOR: Por instrucciones de la Presidencia **se somete en votación económica la dispensa de trámite solicitada** por el Diputado José Máximo García, **quienes estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo levantando su mano: mayoría por la afirmativa Presidenta.***

*- LA C. VICEPRESIDENTA, EN FUNCIONES DE PRESIDENTA : Gracias Diputada; con base a lo que establece el artículo 127 de la Ley Orgánica de este Congreso se declara abierto el debate de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la Ley que regula los servicios de control vehicular del Estado de Baja California; con relación a lo que establece el artículo 128 de la Ley Orgánica de este Congreso se pregunta a los Diputados si desean enlistarse para participar en pro o en contra de la presente Iniciativa **háganlo saber levantando su mano, se instruye a la Secretaria Escrutador haga favor de elaborar la lista de los Diputados que deseen participar, Diputado Murguía, ¿Algún Diputado más?, tiene la palabra el Diputado Murguía, perdón, Diputada Nancy Sánchez, Secretaria Escrutador por favor.**” (Fojas 328 a 330 de autos).*

82. Lo anterior tiene trascendencia en el caso que nos ocupa, pues incluso en la propia sesión legislativa, después de aprobada la dispensa del trámite relativo al dictamen en comisiones, se abrió el debate de la iniciativa con proyecto de decreto, en el cual se observan reflexiones sobre la urgencia de la discusión, que si bien se expresan razones indirectas como es el control de emisiones de contaminantes, en consecuencia la protección al medio ambiente, que podrían considerarse como aquellas razones para dispensar el estudio en comisiones; se estima que tales reflexiones sobre la urgencia y la necesidad de tener ya la legislación, surgieron después de votada la dispensa, lo cual patentiza que la urgencia de la discusión del tema era un punto que no se encontraba justificado cuando se dispensó el trámite de pasar a comisiones y, con ello el que no se le haya dado vista a los ayuntamientos.

83. En esas condiciones, al haberse dispensado el trámite relativo al dictamen en comisiones, ya no se cumplió tampoco con la obligación de éstas de anunciar a los municipios, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto, tome parte en los trabajos.

84. Cabe apuntar que si bien este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 94/2011, con fecha dieciocho de febrero de dos mil trece, analizó una violación procesal similar, determinando que en ese supuesto la violación no había trascendido, debe tenerse presente durante la secuela procedimental que dio origen a las reformas combatidas en aquel asunto, sí se había dado intervención a los Ayuntamientos en una ocasión, no siendo sino hasta la etapa de las observaciones en que se había incurrido en la violación apuntada.

85. En dicha controversia constitucional incluso se aclaró por parte de este Alto Tribunal que ello no significaba que la falta de invitación oportuna a los Municipios del Estado de Baja California a participar en el procedimiento legislativo fuera siempre una violación intrascendente, pues el pronunciamiento de dicho fallo tomaba en cuenta toda la serie de peculiaridades fácticas y normativas del caso concreto, para llegar a la conclusión de que, analizada en sus méritos, la violación en que se incurrió no había trascendido a la validez de la norma, pero sin que ello implicara, en modo alguno, que la observancia del artículo 30 de la Constitución Local fuera optativa para el Congreso del Estado de Baja California.

86. En las relatadas consideraciones, procede declarar la invalidez con efectos relativos del Decreto combatido, únicamente por lo que hace al primer párrafo y las fracciones IX y XI del artículo 7, el primer párrafo y las fracciones IV y VI del artículo 17, las fracciones IX y XI del artículo 26, el primer párrafo y las fracciones VI y VIII del artículo 27, el primer párrafo y las fracciones VI y VIII del artículo 29 de la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California así como el artículo 118-BIS de la Ley de Protección al Ambiente para dicha entidad federativa.

87. La presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la publicación que se realice de esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la controversia constitucional por lo que hace a la fracción X del artículo 7, la fracción V del artículo 17, la fracción X del artículo 26, la fracción VII del artículo 27 y la fracción VII del artículo 29 de la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California, así como el artículo 118 de la Ley de Protección al Ambiente para dicha entidad federativa.

**TERCERO.** Se declara la invalidez con efectos relativos del primer párrafo y las fracciones IX y XI del artículo 7, el primer párrafo y las fracciones IV y VI del artículo 17, las fracciones IX y XI del artículo 26, el primer párrafo y las fracciones VI y VIII del artículo 27, el primer párrafo y las fracciones VI y VIII del artículo 29 de la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California así como el artículo 118-BIS de la Ley de Protección al Ambiente para dicha entidad federativa; declaratoria de invalidez que surtirá efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Baja California y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la precisión de los actos impugnados, a la legitimación de la actora, a la legitimación de los demandados y a la existencia del decreto impugnado.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del sobreseimiento en el juicio por lo que ve a los artículos 7, fracción X, 26, fracción X, y 27, fracción VII, de la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del sobreseimiento en el juicio por lo que ve a los artículos 17, fracción V, y 29, fracción VII, de la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California, así como del artículo 118 de la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz en contra de los efectos relativos, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas en contra de los efectos relativos, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al análisis de los conceptos de invalidez. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas votaron en contra y anunciaron voto de minoría. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los señores Ministros Cossío Díaz y Sánchez Cordero de García Villegas anunciaron voto de minoría por lo que se refiere a los efectos de invalidez.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Eduardo Medina Mora I., no asistió a la sesión de dos de junio de dos mil quince previo aviso a la Presidencia.

Firman los Ministros Presidente y Ponente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Presidente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de dos de junio de dos mil quince, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 58/2013. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a trece de julio de dos mil quince.- Rúbrica.

**VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA SEÑORA MINISTRA OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO Y EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 58/2013**

En el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba llamado a pronunciarse sobre la supuesta violación al proceso legislativo en la expedición, promulgación, refrendo y publicación del Decreto 263, a través del cual se reforman diversos artículos de la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California y de la Ley de Protección del Medio Ambiente para el Estado de Baja California.

Si bien compartimos las consideraciones de la mayoría en cuanto al análisis de invalidez de las normas, discrepamos en cuanto a los efectos relativos de la misma en el considerando octavo.

**Antecedentes**

El 15 de enero de 2013, la XX Legislatura del Estado de Baja California, celebró sesión ordinaria en la cual se presentó y aprobó la iniciativa de reforma de los artículos 7, 17, 26, 27 y 29 de la Ley que regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California y el artículo 118 BIS de la Ley de Protección del Medio Ambiente para el Estado de Baja California. En términos generales, por un lado, la reforma a la Ley de Servicios de Control Vehicular consistía en la regulación de diferentes requisitos para que un vehículo pueda circular, así como para revalidar las tarjetas de circulación y canje de placas. Por otro lado, la modificación a la Ley de Protección al Ambiente consiste en establecer nuevos períodos obligatorios de verificación vehicular y las multas en caso de incumplimiento de las mismas.

Respecto de lo anterior, el Municipio de Tijuana, Baja California promovió una controversia constitucional argumentando que la forma en la cual fue llevado a cabo el proceso legislativo, vulnera los principios de debido proceso y legalidad contenidos en los artículos 14º segundo párrafo y 16º primer párrafo de nuestra Carta Magna dado que, de acuerdo a los artículos 29, 30, 31 de la Constitución del Estado de Baja California así como los artículos 116, 118, 119, y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la misma entidad federativa, siempre que se reforme alguna norma estatal, el Congreso del Estado debe notificar a los municipios, con cinco días de anticipación, sobre las fechas de sesión en las que se discutirá la iniciativa de reforma. Al respecto, la parte actora argumentó que si bien la Constitución local prevé que estos requisitos procedimentales pueden ser obviados cuando exista un caso de urgencia notoria calificada por mayoría de

votos de los diputados presentes, en el presente caso se discutió la supuesta urgencia notoria una vez que se aprobó la dispensa de los trámites legislativos, en específico la notificación al municipio actor y que por tanto dicha dispensa procedimental no estuvo justificada en el momento oportuno que establece la constitución local y las normas relativas al proceso legislativo de la entidad.

#### **Razones de la mayoría**

En el considerando octavo de la sentencia, se decidió que el concepto de invalidez formulado por el municipio resultaba fundado y que, efectivamente, existió una violación en el proceso legislativo, dado que no se notificó debidamente al municipio de Tijuana respecto de las fechas de sesión en las que se discutiría la reforma de las normas ya mencionadas. Sin embargo, en lo tocante a los efectos de invalidez, se determinó que las normas producto de las discusiones legislativas deberían ser declaradas inválidas en términos relativos. Es decir, la invalidez de las normas citadas solamente tendría efectos en la jurisdicción del municipio actor.

#### **Razones de disenso**

Contrario a lo sustentado por la mayoría del Pleno, consideramos que la declaratoria de invalidez debió haber sido general. Nuestras razones son las siguientes. Para que una norma sea válida, requiere que se cumplan determinados requisitos tanto de naturaleza formal como material. Es decir para que las normas sean válidas en el sistema jurídico requieren ser creadas conforme a un procedimiento legalmente establecido, satisfaciendo además los estándares materiales que las normas superiores dicten. Si las normas que se pretenden crear no son emitidas de acuerdo al procedimiento formal que las normas superiores indican, no se puede hablar de una génesis normativa y por tanto, no podemos hablar de que existe la norma que se ha pretendido crear.

Si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 105 fracción I último párrafo de la Constitución cuando una controversia constitucional es promovida por un municipio en contra del acto de un estado, los efectos de invalidez únicamente tendrán efectos respecto de las partes en la controversia, sin embargo en el presente caso no estamos ante una mera violación competencial, sino ante una omisión de dar participación a un órgano previsto en el proceso de creación normativa, lo que genera un vicio formal de validez en la norma y por lo que esta no puede surtir efectos y debería ser declarada inválida en términos generales. En el presente caso, tenemos que la Constitución local del Estado de Baja California prescribe ciertos requisitos formales de validez para la promulgación y reforma de normas estatales que comprende, entre otros, el requisito de notificar a los municipios informándoles las fechas de sesión de discusión de los proyectos legislativos. Como se describe en el proyecto, el Congreso de Baja California no cumplió con dicho requisito en el procedimiento de reforma de las Leyes ya mencionadas.

Consideramos que las normas en análisis nunca gozaron de los elementos esenciales de validez para ser consideradas normas jurídicas válidas y por tanto, el efecto de invalidez que esta Suprema Corte debería darle a las mismas no debería ser acotado a un ámbito espacial de aplicación, ya que esto implica una afectación a la vigencia de la norma, no a la validez de la misma.

Visto desde otra perspectiva, partiendo de la premisa de que el legislador de Baja California otorga a los municipios, a través de su Constitución, el derecho de participar en los procesos de creación normativa estatal y dicho derecho lo positivó como un requisito de existencia de la norma producto de ese procedimiento, se debió declarar que las normas en cuestión son inexistentes toda vez que no se respetó el derecho antes mencionado, respecto del cual el municipio de Tijuana es acreedor.

Por estas razones, consideramos que la declaración de invalidez de las normas impugnadas por el municipio de Tijuana debió tener un carácter general. Por estas razones, respetuosamente nos separamos de las consideraciones de la mayoría en esta controversia constitucional en cuanto a los efectos de la misma.

El Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- La Ministra **Olga María Sánchez Cordero**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto minoría formulado por los señores Ministros Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y José Ramón Cossío Díaz en la sentencia de dos de junio de dos mil quince dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 58/2013. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a trece de julio de dos mil quince.- Rúbrica.