

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

**SENTENCIA dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional 158/2016.**

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 158/2016**

**ACTOR: MUNICIPIO DE ENSENADA, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

**MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO**

**COLABORÓ: ANDRÉS EDUARDO SOLÍS SÁNCHEZ**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **veintiséis de junio de dos mil diecinueve**.

**VISTOS; Y RESULTANDO:**

1. **PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades demandadas, terceros interesados y actos impugnados.** Por escrito presentado el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gilberto Antonio Hirata Chico e Iván Alonso Barbosa Ochoa —quienes se ostentaron como Presidente Municipal y Síndico Procurador del Ayuntamiento de Ensenada, respectivamente— promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario General de Gobierno, todos del Estado de Baja California.
2. El Municipio actor señaló como actos impugnados los siguientes:
  - A. El Dictamen 137 aprobado por el Congreso de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis; y
  - B. El Decreto 684, mediante el cual se publicaron el resolutivo y los artículos transitorios del citado Dictamen 137 en el Periódico Oficial del Estado el siete de octubre de dos mil dieciséis.
3. Asimismo, señaló como terceros interesados a los municipios de Playas de Rosarito y Tijuana, ambos del Estado de Baja California.
4. **SEGUNDO. Antecedentes de la controversia.** A partir de lo manifestado por el Municipio actor se advierten los siguientes antecedentes del caso:
  - A. El veinte de diciembre de mil novecientos veinticinco en el Periódico Oficial del entonces Distrito Norte de la Baja California se publicó el Decreto del Congreso de la Unión por el cual se creó el Municipio de Tijuana.
  - B. El siete de febrero de mil novecientos treinta y uno por Decreto Presidencial el Distrito Norte de la Baja California se transformó en Territorio Norte de la Baja California, y los Municipios de Tijuana, Mexicali y Ensenada así como la Sección Municipal de Tecate se convirtieron en Delegaciones de Gobierno, conservando los territorios y límites que cada uno tenía en ese momento.
  - C. El treinta y uno de enero de mil novecientos cuarenta y siete se publicó en el Periódico Oficial local el Acuerdo emitido por el entonces Gobernador en el cual se fijaron los límites de las Delegaciones de Tecate, Tijuana y Ensenada, describiendo la colindancia de Ensenada al norte "*Partiendo de la desembocadura del Río de 'San Miguel' en el Océano Pacífico, en línea recta y con rumbo al Noroeste hasta el rancho de 'Vallecitos'*"; la colindancia con Tijuana cuyo límite al Sur lo describe como: "*con rumbo aproximado Sur hasta el lugar conocido con el nombre de 'Puerta de Tecate'; de este punto y siguiendo el lado Occidental del Camino Viejo de Ensenada hasta la desembocadura del 'Río San Miguel' en el Océano Pacífico (...)*".

No obstante, advierte el Municipio promovente, dicho Decreto nunca entró vigor, pues estaba sujeto a la aprobación del Poder Ejecutivo Federal, de lo cual no existe constancia.

- D. El treinta y uno de diciembre de mil novecientos cincuenta y tres se publicó en el Periódico Oficial local la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Baja California, en la cual se delimitaron los límites de los territorios de los Municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada mencionando como límite del último en colindancia con Tijuana la desembocadura del Río "San Miguel" y el límite del Municipio de Tijuana como: "(...) y en dirección aproximada Suroeste, hasta la desembocadura del Río 'San Miguel' en el Océano Pacífico (...)".
- E. El veinte de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve se publicó en el referido Periódico Oficial el Decreto de reforma al artículo 7° de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Baja California, describiendo los límites entre Ensenada y Tijuana como: "*Partiendo de la desembocadura del Río 'San Miguel' en el Océano Pacífico*" en Ensenada y "*siguiendo el lado oriental del camino viejo de Ensenada hasta el rancho conocido con el nombre de 'Vallecitos'; de este punto, en línea recta y en dirección aproximada al Suroeste, hasta la desembocadura del río 'San Miguel' en el Océano Pacífico*" en Tijuana.
- F. El treinta de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve, se publicó en la Sección III, del Periódico Oficial local, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal para el Estado de Baja California, describiendo el límite entre Ensenada y Tijuana como: "(...) *Partiendo de la desembocadura del río 'San Miguel', en el Océano Pacífico*" en Ensenada, y "*con rumbo sur hasta el lugar conocido como 'Puerta de Tecate'; de este punto, en línea recta y en dirección hacia el suroeste hasta la desembocadura del río 'San Miguel' en el Océano Pacífico*" en Tijuana, y en el cual se establecieron en el artículo 9° como límites territoriales de Ensenada, los siguientes:
- "Artículo 9°.- El municipio de Ensenada está integrado por la ciudad y cabecera municipal de ese nombre, poblados, ejidos, colonias agrícolas, propiedad y fincas rústicas comprendidas en el territorio que señala la línea siguiente:
- (...)
- El perímetro descrito tiene un área aproximada de 52,510.712 Km2 y limita:
- Al norte, con los Municipios de Tijuana, Tecate y Mexicali;
- Al sur, con el Estado de Baja California Sur, y;
- Al oeste, con el Océano Pacífico.
- (...)".
- G. El veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto Número 166, por el cual se creó el Municipio de Playas de Rosarito, antes perteneciente a territorio de Tijuana, y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la entidad, describiendo el límite entre Ensenada y Playas de Rosarito como: "*partiendo de la desembocadura del Río San Miguel, en el Océano Pacífico, en línea recta y con rumbo al noroeste hasta el rancho 'Vallecitos'*" en Ensenada y "*de ahí con rumbo aproximado sureste de 45° (cuarenta y cinco grados) y en línea recta hasta el lugar conocido como 'San José de la Zorra'; de ahí con rumbo suroeste hasta la desembocadura del 'Río San Miguel' en el Océano Pacífico*" en Playas de Rosarito.
- H. El veintidós de mayo de mil novecientos noventa y ocho se reformaron los artículos 8° y 9° bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la entidad, modificando los perímetros de los Municipios de Playas de Rosarito y Tijuana, describiendo el límite del primero con Ensenada como "*de este vértice con una dirección N89°59'43"E y una distancia de 11933.996 metros se llega al vértice TR 44, de aquí con una dirección aproximada sureste hasta el lugar conocido como 'San José de la Zorra', de ahí con una dirección suroeste hasta la desembocadura del 'Río San Miguel'*" y sin modificar la descripción para el Municipio de Ensenada.
- I. El quince de octubre de dos mil uno se publicó en el Periódico Oficial la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, en cuyo artículo 26, párrafo primero se estableció que el territorio de Baja California se integra con los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana,

Ensenada y Playas de Rosarito, con la superficie y límites determinados por el Congreso local en el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California.

Sin embargo, dicho Estatuto no ha sido emitido, por lo que el Municipio de Playas de Rosarito interpuso controversia constitucional en contra del Congreso Estatal por la omisión legislativa.

Al respecto, vale destacar, que el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 82/2016<sup>1</sup>, y declaró fundada la omisión legislativa reclamada, por lo que, en consecuencia, se ordenó al Congreso del Estado a expedir el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California dentro del siguiente período ordinario de sesiones.

- J. El veintitrés de noviembre de dos mil uno se reformó la Ley del Régimen Municipal mencionada, sin modificarse el artículo sexto transitorio referente a la expedición del Estatuto Territorial.
- K. El veintidós de febrero de dos mil dos se reformó el citado artículo sexto transitorio para disponer que los Municipios de la Entidad conservarán la extensión y límites territoriales previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal correspondiente hasta en tanto el Congreso Estatal expida el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California, mismo que deberá emitirse dentro del término de un año a partir de la publicación de la Ley del Régimen Municipal.
- L. El veinticuatro de octubre de dos mil once, el Municipio de Ensenada promovió controversia territorial en contra del Municipio de Playas de Rosarito por considerar que derivado de la creación de este último, se invadió territorio que era originario de Ensenada.
- M. Seguido el procedimiento correspondiente, la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales aprobó por unanimidad de sus integrantes el Dictamen Número 286 en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil trece, mediante el cual: 1) se resolvió el procedimiento en favor del Municipio de Ensenada; 2) se dejó sin efectos legales el Plano publicado en el Diario Oficial del Estado de Baja California el veintiuno de junio de mil novecientos noventa y cinco, por el cual se establecieron los límites del Municipio de Playas de Rosarito; y 3) se determinó la subsistencia de las medidas y colindancias contenidas en los artículos 8°, 9° y 9° bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la entidad, vigentes a través del artículo transitorio sexto de la Ley del Régimen Municipal local.
- N. Dicho Dictamen se puso a consideración del Pleno del Congreso Estatal y en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil trece fue rechazado por diez votos en contra, nueve a favor y dos abstenciones.
- O. El once de junio de dos mil quince, el Municipio de Playas de Rosarito promovió controversia territorial en contra del Municipio de Ensenada.
- P. El treinta de junio de dos mil quince, la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, del Congreso local, giró oficio a Ayuntamiento de Ensenada para emplazarle, concediéndole un plazo de diez días hábiles.
- Q. El ocho de julio siguiente, la referida Comisión ordenó acumular la controversia planteada por el Municipio de Ensenada, al diverso procedimiento promovido por el Municipio de Playas de Rosarito.
- R. Posteriormente, el diez de agosto de 2015, el Municipio de Ensenada presentó contestación a la demanda promovida por el Municipio de Playas de Rosarito y formuló reconvencción, que fueron desechadas de plano por la Comisión instructora al considerar que operó la preclusión.
- S. El diez de agosto de dos mil dieciséis, el Municipio de Playas de Rosarito se desistió de la contestación de demanda en la controversia promovida por el Municipio de Ensenada el veinticuatro de octubre de dos mil once, así como de sus escritos de demanda de controversia territorial de ocho y once de junio de dos mil quince.
- T. El veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales aprobó el Dictamen 137 —ahora impugnado—, por el cual se resolvió la controversia territorial promovida por el Municipio ahora actor. Ese mismo día, se puso a

<sup>1</sup> Controversia constitucional 82/2016, resuelta por el Pleno el 24 de enero de 2019, por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. (Ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. En contra el Ministro Aguilar Morales.

consideración el Dictamen ante el Pleno del Congreso local y se resolvió a favor del Municipio de Playas de Rosarito con una votación de veinte votos a favor y tres en contra.

- U.** El siete de octubre de dos mil dieciséis se publicó el Decreto Número 684 en el Periódico Oficial de la entidad, así como el punto resolutivo y los artículos transitorio del Dictamen 137, en los cuales **se resolvió definitiva e inatacablemente la controversia territorial** iniciada por el Municipio de Ensenada a favor del Municipio de Playas de Rosarito.
5. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** El Municipio de Ensenada hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:
- A. Vulneración de la garantía de audiencia del municipio de Ensenada.**
6. El Municipio actor sostuvo que se afectó su territorio sin un procedimiento que cumpliera con la garantía de audiencia.
7. En primer lugar, el Municipio de Playas de Rosarito surgió de una escisión del Municipio de Tijuana, del cual formaba parte como Delegación. Ahora, al dictar el Decreto 166 por el que se creó el Municipio de Playas de Rosarito se cometió un error técnico en términos de los artículos 8° y 9°, ya que la superficie asignada al Municipio de Playas de Rosarito es de 513.32 km<sup>2</sup> y la asignada al Municipio de Tijuana es de 1,239.49 km<sup>2</sup>. Sin embargo, la superficie anterior del Municipio de Tijuana era únicamente de 1,584.479 km<sup>2</sup>, por lo que la sumatoria de ambos territorios no podría exceder la extensión original de Tijuana, en caso de que se tratara de una escisión que no afectara otro municipio colindante. Derivado de este error, sobre el territorio de Ensenada colindante se superpusieron 168.331 km<sup>2</sup>.
8. Por otra parte, argumenta que el Dictamen 137 impugnado partió de una premisa errónea al aducir que la base de la acción del Municipio de Ensenada fue la inexistencia del Río San Miguel, ya que si bien dicho argumento se esgrimió en la demanda, ésta giró en torno a dos elementos: 1) la superposición del territorio de Ensenada con la creación del Municipio de Playas de Rosarito; y 2) el error técnico contenido en el Decreto de reforma de los artículos 8° y 9° bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California, publicado el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco en el Periódico Oficial local, originado por la información inexacta que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Estatal le proporcionó al Congreso de la entidad.
9. Por tanto, el Dictamen 137 combatido transgrede la garantía de integridad territorial contenida en el artículo 115 constitucional, toda vez que no se realizó un análisis exhaustivo de las pruebas y argumentos aportados, y se declararon inoperantes los razonamientos para dilucidar la extensión territorial del Municipio de Ensenada, siendo que ello constituye precisamente la *litis*, así como el argumento central del conflicto territorial promovido por el Municipio de Ensenada.
10. Por otra parte, el actor aduce que el Congreso de la entidad violenta la garantía constitucional de integridad territorial, en virtud de que al analizar la normativa vigente que establece los límites territoriales, afirma que la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal dejó de ser aplicable a partir de la entrada en vigor de la Ley del Régimen Municipal y pretende que mediante una reforma legal ordinaria a dicha Ley del Régimen Municipal se dejen sin efectos los límites y extensión territorial del Municipio de Ensenada, prescindiendo de un procedimiento en el que se le otorgue garantía de audiencia al mencionado Municipio.
11. Lo anterior, en tanto que existen diversos precedentes en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que ante cualquier posible afectación al territorio de un Municipio, éste deberá intervenir activamente, pues ello repercutirá en todos los ámbitos en que dicho orden de gobierno tiene incidencia. Específicamente, ante la creación de un nuevo Municipio que afecte el territorio de otro preexistente, el Congreso local deberá otorgarle garantía de audiencia, oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.
12. Asimismo, las formalidades esenciales necesarias para garantizar el derecho de defensa consisten en: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; 3) la oportunidad de alegar; y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.
13. En este sentido, sostiene que, a pesar de que el Congreso del Estado de Baja California cuenta con las facultades necesarias para la creación de municipios y de modificaciones territoriales, ninguna de las garantías antes referida fue respetada, por lo que los actos impugnados por los cuales el Congreso local pretende modificar el territorio de Ensenada resultan inconstitucionales, ya que la mera modificación de una Ley no puede implicar una modificación territorial.

14. Posteriormente, considera que el Congreso local fijó como punto a dilucidar la existencia del Río San Miguel, no así la falta de un procedimiento contencioso que respete la garantía de audiencia del Municipio actor. Aunado a ello, del Dictamen combatido se advierte que el Congreso se basó en diversos elementos para determinar la existencia del arroyo San Miguel, los cuales únicamente pueden llevar a concluir que el cauce de agua en donde se pretende fijar el límite del Municipio de Ensenada, históricamente ha recibido diversos nombres, en razón de que los únicos elementos que lo ubican en ese lugar como Río San Miguel son copias simples y documentos privados que carecen de valor probatorio.
15. Específicamente, el mapa de "*Harris & Cromwell*" es un documento privado, sin que obste su resguardo en el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, pues no fue elaborado por alguna autoridad.
16. En conclusión, sostiene que el Congreso del Estado de Baja California incurrió en arbitrariedades al fijar como punto limítrofe del Municipio de Ensenada el lugar donde, de documentos sin valor probatorio, deduce, se encuentra el Río San Miguel.

#### **B. Violaciones en el procedimiento de la controversia territorial.**

17. Al respecto, el Municipio promovente sostiene que se vulneran diversos principios vinculados con el procedimiento del conflicto territorial que instó ante el Congreso local, entre ellos, aduce violaciones a los principios de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y defensa adecuada, reconocidos en los artículos 14, 16, 17 y 115, de la Constitución Federal. En concreto, adujo lo siguiente:

- I. **Indebido desechamiento de la reconvencción.** El Municipio promovente sostiene que el Dictamen impugnado es incorrecto, pues en él se desecha la reconvencción formulada por ese Municipio en la diversa controversia territorial planteada por Playas de Rosarito en junio de dos mil quince, afirmando que había precluido.

Al respecto, por acuerdo de veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Legislativos tuvo a Playas de Rosarito por desistido de la demanda de controversia territorial presentada el once de junio de dos mil quince. Además, se desechó la reconvencción del Municipio de Ensenada en dicha controversia territorial por haberse actualizado la preclusión. Sin embargo, el actor argumenta que esa determinación lo dejó en estado de indefensión, pues al tratarse de acciones autónomas le dejó sin oportunidad de impugnar el acto ilegal, ya que es hasta la resolución cuando se considera no tener por presentados los argumentos y manifestaciones hechas valer.

En este mismo sentido, que el desechamiento vulnera el principio de legalidad y seguridad jurídica en tanto revoca la propia determinación de la Comisión instructora, pues inicialmente admitió la reconvencción, aunado a que contradice el principio de defensa adecuada por no respetar el término de tres días previsto en el artículo 89 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California.

Asimismo, la actuación se sustenta en los artículos 72, 257 y 266 de la citada normativa, los cuales no resultan aplicables, toda vez que el artículo 72 se refiere a la interposición de recursos, no así de la reconvencción y los artículos 257 y 266 no tienen relación alguna con la figura de preclusión.

Finalmente, el promovente arguye que el Congreso del Estado aplicó indebidamente el criterio contenido en la tesis de rubro: "*PRECLUSIÓN. SUPUESTOS EN LOS QUE OPERA*"<sup>2</sup>, pues en la contradicción de tesis de la que deriva se determinó que la finalidad de la preclusión es que las etapas procesales se clausuren definitivamente para evitar el regreso a momentos procesales ya extinguidos, así como permitir que las resoluciones puedan ser revocadas, modificadas o nulificadas por medio de los recursos previstos en la ley, lo cual otorga seguridad jurídica y prontitud en el proceso. Luego, la actuación del Congreso resulta contraria a la figura misma de la preclusión.

- II. **Violaciones a la garantía de defensa adecuada.** Que se violentó en perjuicio del actor la garantía de defensa adecuada, en atención a que el estándar en el caso de la afectación al territorio de un Municipio consiste en hacer del conocimiento todas las constancias y pruebas con la finalidad de poder objetarlas. No obstante, la Comisión instructora se allegó de diversas

<sup>2</sup> Localización: (TA); 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Diciembre de 2008; Pág. 301. 2a. CXLVIII/2008.

pruebas para mejor proveer sin haber corrido traslado al Municipio de Ensenada. Lo anterior, derivado del acuerdo de catorce de septiembre de dos mil dieciséis por el cual se le dio vista a dicho Municipio en el plazo de tres días dentro de un horario de ocho a quince horas, lo cual coarta la posibilidad de defensa, por la brevedad del plazo.

Posteriormente, se le concedió al Municipio de Ensenada un plazo de cinco días para la formulación de alegatos, lo cual resulta insuficiente ante la complejidad del asunto, cuyo trámite ha durado cuatro años. Además, no se les entregó al Municipio copia de todas las pruebas que obran en el expediente, que únicamente podía ser consultado en un horario reducido.

III. **Incongruencias del dictamen.** Asimismo, refirió que en el Dictamen impugnado, indebidamente, se desestimó un argumento esgrimido por el Municipio de Playas de Rosarito, una vez que ya se había desistido de la demanda de controversia territorial así como de sus contestaciones, lo cual evidencia la falta de exhaustividad del estudio de la Comisión dictaminadora; y que si bien esta incongruencia no trasciende a la defensa del Municipio actor, ello evidencia la falta de exhaustividad en el estudio de los integrantes de la Comisión instructora.

**C. Violaciones en el procedimiento para la aprobación del Dictamen 137 y la emisión del Decreto impugnado.**

18. El Municipio de Ensenada arguye que se presentaron diversas violaciones en el procedimiento para la aprobación del Dictamen 137 y en la emisión del Decreto impugnado —tanto al interior de la comisión parlamentaria como en el Pleno del Congreso—, las cuales consisten, básicamente, en que no se cumplieron los plazos y procedimientos instituidos a fin de garantizar que las personas que integran el órgano legislativo, conozcan los actos respecto de los cuales están obligados a pronunciarse y, con ello, pueda generarse un debate parlamentario real sobre los temas que se someten a su consideración.

19. De este modo, el Municipio actor sostiene que en la aprobación del Dictamen 137 por parte de la Comisión y su posterior aprobación por el Pleno, se suscitaban las siguientes irregularidades:

I. La Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales transgredió lo dispuesto en el artículo 30, fracción II, de la Constitución de Baja California, así como 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, pues no le dio intervención al Ayuntamiento en la sesión en que se discutió el Dictamen relativo a la resolución del conflicto territorial del cual forma parte el Municipio de Ensenada, con la finalidad de que acudiera alguno de sus miembros a emitir su opinión con relación a la afectación de su territorio.

Para evidenciar lo anterior, sostiene que el Dictamen 137 está fechado el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, que es el mismo día en que se celebró la sesión del Pleno del Congreso, por lo que, es evidente que el dictamen no se repartió tres días antes de que se discutiera en sesión plenaria, lo que vulnera lo previsto en los artículos 123 y 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local.

II. En la sesión se solicitó una dispensa de trámite a fin de que se leyera únicamente los puntos resolutive del dictamen, por tanto, los diputados desconocían las consideraciones contenidas en el mismo al no haberse repartido con anticipación ni leído en la sesión previa a la votación. En consecuencia, es evidente que se vulneró el principio democrático y las reglas del procedimiento legislativo contenidas en el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local.

Posteriormente, habiendo dispensado el trámite y sin que los diputados conocieran las consideraciones y fundamentos del Dictamen, la Presidenta del Congreso Local declaró abierto el debate.

En este sentido, sostiene que aun y cuando supuestamente, con fundamento en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se votó la dispensa del trámite para proceder a la discusión del Dictamen impugnado, esta dispensa no puede tener el efecto de omitir la lectura del dictamen, sino para los trámites que prevén los artículos 29 de la Constitución de Baja California y 116 de la Ley Orgánica, y solo en caso de urgencia que debe ser justificado y razonado.

20. Con base en lo anterior, el Municipio promovente estima que no se cumplió con el estándar impuesto por esta Suprema Corte y, en consecuencia, se vulneró el procedimiento legislativo.
21. **CUARTO. Radicación y turno.** Por acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte formó y registró el asunto con el número de expediente 158/2016 y designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor.
22. **QUINTO. Admisión.** Mediante acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, tuvo al actor designando autorizados y delegados, señalando domicilio y ofreciendo pruebas. Asimismo tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario de Gobierno, todos del Estado de Baja California; esta última autoridad únicamente en cuanto al refrendo del Decreto 684 combatido.
23. Además, se tuvieron como terceros interesados a los Municipios Playas de Rosarito y Tijuana y se les requirió a las autoridades demandadas y terceros interesados señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en esta Ciudad. También, se requirió al Poder Legislativo estatal el envío de los antecedentes legislativos del Dictamen 137 y del Decreto 684 y, al Poder Ejecutivo, la remisión del Periódico Oficial en donde fue publicado el Decreto impugnado. Finalmente, se dio vista a la Procuraduría General de la República y se ordenó formar el cuaderno incidental relativo a la solicitud de suspensión.
24. **SEXTO. Certificación.** El tres de diciembre de dos mil dieciséis, el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de treinta días concedido a las autoridades demandadas, así como al Municipio de Playas de Rosarito en su carácter de tercero interesado, transcurrió del seis de diciembre de dos mil dieciséis al uno de febrero de dos mil diecisiete. Por otra parte, el plazo concedido al Municipio de Tijuana transcurrió del ocho de diciembre de dos mil dieciséis al tres de febrero de dos mil diecisiete.
25. **SÉPTIMO. Manifestaciones de los Municipios de Playas de Rosarito y Tijuana.** Por escritos presentados el veinticinco y treinta de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Ayuntamiento de Playas de Rosarito por conducto de Mirna Cecilia Rincón Vargas y Miguel Ángel Vila Ruiz, así como el Ayuntamiento de Tijuana por conducto de Juan Manuel Gastelúm Buenrostro y Ana Marcela Guzmán Valverde, quienes se ostentaron como Presidente Municipal y Síndico Procurador, respectivamente, realizaron las siguientes manifestaciones:
  26. Coincidentemente, señalaron que esta controversia constitucional resulta improcedente por extemporánea, en tanto que los límites territoriales del Municipio de Ensenada y Playas de Rosarito se encuentran delimitados y ratificados por los Decretos 166 y 146, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco, así como el veintidós de mayo de mil novecientos noventa y ocho, respectivamente, los cuales se encuentran firmes, pues el plazo de treinta días para impugnarlos transcurrió en exceso.
  27. Adicionalmente, el Municipio de Playas de Rosarito adujo, como causal de sobreseimiento, que la controversia estriba en una cuestión de derecho que no es susceptible de modificar el resultado final del procedimiento, porque la determinación contenida en el Dictamen y Decreto impugnados, se soporta básicamente en los acuerdos de creación del Municipio de Playas de Rosarito, emitidos conforme a lo dispuesto por la fracción I, del artículo 27, de la Constitución local y 124 de la Constitución Federal.
  28. Asimismo, refiere que, respecto al hecho de que la superficie contenida en los decretos impugnados es errónea —como lo aduce el Municipio actor— esos decretos se encuentran firmes, y no es posible invocar documentos históricos, pues no resultan idóneos para combatir la legalidad de los decretos cuestionados, porque ningún documento o antecedente histórico puede estar por encima de la ley, que en el caso particular son los decretos que ya se encuentran firmes, en donde la autoridad legislativa fijó los límites territoriales de los Municipios.
  29. Respecto del fondo de la controversia, ambos municipios dieron respuesta al **primer concepto de invalidez** relativo a la violación de la garantía de audiencia del Municipio de Ensenada, y argumentaron que no existió acto violatorio en contra del actor, además de que el Municipio de Playas de Rosarito se creó como escisión del Municipio de Tijuana, por lo que se respetaron los límites existentes con el Municipio actor, a saber, la desembocadura del Río “*San Miguel*”.
  30. Además, sostienen que es incorrecto lo manifestado por el Municipio de Ensenada, en el sentido de que la reforma de veintidós de mayo de mil novecientos noventa y ocho a los artículos 8° y 9° bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, por la que se suprimieron

las superficies que correspondían a Tijuana y Playas de Rosarito, se realizó para corregir el error cometido en relación con los límites territoriales que alega.

31. Lo anterior, porque consideran que de la exposición de motivos de la reforma en cuestión, se deriva que existía duda respecto de la superficie precisamente de Tijuana y Playas de Rosarito, no así de Ensenada, por lo que únicamente se insertaron los perímetros de los respectivos Municipios. Luego, la desagregación de Playas de Rosarito del Municipio de Tijuana no causó afectación alguna al territorio de Ensenada, pues sus límites no se modificaron en el texto de la ley.
32. Por otro lado, que de la valoración conjunta de las pruebas aportadas, el Congreso de la entidad concluyó que el Río "*San Miguel*", conocido también con diversos nombres, es el que desemboca a un lado de la "*Misión de San Miguel*", la "*Misión*" o "*Antigua Misión*", por lo que constituye el límite territorial entre los Municipios de Playas de Rosarito y Ensenada, derivado de todas las publicaciones oficiales desde mil novecientos cuarenta y siete, que tienen valor probatorio pleno por ser documentales públicas.
33. Asimismo, el hecho de que el Río "*San Miguel*" sea conocido con distintos nombres y que el Congreso del Estado de Baja California se haya basado en éste para la delimitación de los Municipios en cuestión, no quiere decir que dicha determinación haya sido arbitraria, pues como se explicó, ello se determinó de esa manera desde mil novecientos cuarenta y siete.
34. Ahora bien, en cuanto al error contenido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de mil novecientos cincuenta y tres consistente en la descripción del linderero entre Tijuana y Ensenada que va "*desde el Océano Pacífico al Rancho Vallecitos, como la línea recta que va con rumbo al Noroeste*", cuando en realidad va con rumbo al Noreste, se considera coincidentemente que dicho error carece de trascendencia para la identificación de los límites territoriales del Municipio actor. Ello, pues es claro que se refería a una línea recta con rumbo al Noreste, ya que de lo contrario el territorio del Municipio se adentraría al Océano Pacífico y no a tierra firme.
35. Posteriormente, señalan que las pruebas aportadas por el Municipio de Ensenada demuestran únicamente que han ejercido actos de autoridad en territorio en disputa, sin embargo, ello no resulta suficiente para acreditar que dicho territorio le pertenecía.
36. Igualmente mencionan que de los cuarenta y dos decretos por los cuales se aprueban las tablas de valores catastrales, que obran en el expediente de la controversia territorial, se desprende que las localidades de Venustiano Carranza, San José de la Zorra y Santa Anita se encontraban en el territorio de Tijuana incluso antes del Decreto de creación del Municipio de Playas de Rosarito, no así en el de Ensenada.
37. En cuanto a la existencia y localización del Río "*San Miguel*", los Municipios terceros interesados aducen que los estudios de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado favorecen a los límites actuales del Municipio de Playas de Rosarito, además de que es inaplicable el argumento de Ensenada respecto del paralelo 32° 10', pues dicho límite fue descartado en las leyes orgánicas del Estado de mil novecientos cincuenta y tres y mil novecientos ochenta y nueve, además de que el acuerdo entre Tijuana y Ensenada, alegado por este último, no se probó de ninguna manera.
38. Ello, pues los efectos de acuerdos entre Municipios de un mismo Estado se encuentran supeditados a la aprobación del Congreso del Estado con fundamento en el artículo 76 de la Constitución de Baja California y del informe que rinde el Titular de la Oficialía de Parte, Archivo y Correspondencia del Poder Legislativo local se desprende que no hay constancia de tal aprobación.
39. Ahora bien, el Municipio de Playas de Rosarito añade que su superficie territorial se encuentra sustentada en el Decreto 166 por el que se creó el Municipio de Playas de Rosarito, en el cual se respetó el límite entre el Municipio de Ensenada y Tijuana. Además, el perímetro establecido en dicho Decreto fue ratificado en el diverso Decreto 146, mismo que se encuentra firme y vigente, por lo que la única manera de modificar el territorio asignado a Playas de Rosarito es a través de la emisión del Estatuto Territorial al que refiere el artículo sexto transitorio de la Ley del Régimen Municipal.
40. Aunado a ello, el Ayuntamiento de Playas de Rosarito argumenta que el Dictamen 137 combatido está sustentado tanto en los Decretos mencionados como en las Leyes de Ingresos aprobadas por el Congreso estatal, de las cuales se aprecia que desde mil novecientos noventa y uno hasta la creación del Municipio de Playas de Rosarito, diversas zonas ahora en disputa como "*Alisitos*", "*La Fonda*" y "*Misión Playas*" eran parte del territorio de Tijuana y después pasaron a formar parte de Playas de Rosarito. Además, a partir de mil novecientos noventa y ocho "*Santa Anita*",

- “Fraccionamiento San Miguel”, “Misión San Miguel”, entre otras, se incorporaron como territorio de Playas de Rosarito.
41. Por otra parte, del “*ESTUDIO TÉCNICO DE LOCALIZACIÓN, MEDICIÓN, POSICIONAMIENTO Y MONUMENTO DE 46 VÉRTICES, DEL TR-A AL TR-46*” se deriva que los límites invocados en el artículo sexto transitorio de la Ley del Régimen Municipal son aquellos contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California de 1989. En otras palabras, dicho estudio ratificó el límite entre el Municipio de Playas de Rosarito y Ensenada como el Río San Miguel, también conocido como San Miguel Arcángel de la Frontera.
  42. El cuatro de agosto de dos mil nueve se presentó una iniciativa de Decreto mediante el cual se expide el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California, en cuya exposición de motivos se consideró la Opinión Técnica emitida por la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado a través de la Dirección de Ordenamiento Territorial. De dicha Opinión se deriva que todos los Decretos relativos a la delimitación de los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito, a excepción del publicado en mil novecientos veinticinco, señalan como límite el arroyo San Miguel, igualmente conocido como Río la Misión de San Miguel o Guadalupe.
  43. En cuanto al argumento esgrimido por el Municipio de Ensenada, relativo a que la Comisión instructora del Dictamen impugnado adujo indebidamente que la inexistencia del Río San Miguel constituye la base de su acción en la controversia territorial, el Municipio de Playas de Rosarito argumenta que efectivamente la acción de Ensenada se fundó en dilucidar la existencia del Río San Miguel como límite territorial entre dichos Municipios.
  44. Relativo al **segundo concepto de invalidez**, sostienen que el procedimiento de controversia territorial es acorde a la acción intentada, respetó el debido proceso y la garantía de audiencia, además de que encuentra su fundamento en el artículo 27, fracción XXVI, de la Constitución local. Además, el Municipio actor se sometió a las disposiciones procesales del Código de Procedimientos Civiles local, ofreciendo las pruebas correspondientes, que fueron desahogadas para posteriormente pasar al período de alegatos, antes de haber sido emitido el Dictamen que fue aprobado por el Pleno del Congreso con veinte votos a favor.
  45. Por último, en cuanto al **tercer concepto de invalidez** los terceros interesados refieren que sí se cumplieron las exigencias del procedimiento contenidas en los artículos 29 de la Constitución estatal, así como 18, fracciones III y VII, 93, 116, 117, 119, 120, 122, 124, 123, 127, 128, 129, 132, 143 y 174 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local. Ello, en atención a que el Dictamen sí fue distribuido entre los diputados integrantes de la Legislatura, además de que la dispensa de trámite combatida fue legal y el Congreso está facultado para ella, además de que la urgencia del asunto se deriva de las condiciones de incertidumbre en la que viven los habitantes de la zona en conflicto.
  46. Aunado a lo anterior, el Municipio de Ensenada carece de legitimación en la causa para combatir la ausencia de un debate real entre los integrantes del Congreso demandado, en razón de que se trata de una apreciación subjetiva, en contra de la cual podrían inconformarse los mismos integrantes del órgano, no así el Municipio de Ensenada.
  47. **OCTAVO. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Baja California.** Por escrito presentado el treinta de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo del Estado de Baja California, por conducto de los diputados Raúl Castañeda Pomposo y Marco Antonio Corona Bolaños Cacho, en su carácter de Presidente y Secretario de la Mesa Directiva de la XXII Legislatura Constitucional del Estado, respectivamente, argumentó la siguiente:
    48. Respecto de los antecedentes narrados por el Municipio actor del inciso “a)” al “c)” y “ñ)” se niegan por no ser propios, mientras que aquellos señalados con los incisos “d)” a “n)” y “o)” al “u)” resultan ciertos, con la salvedad de las irregularidades que se alegan respecto del procedimiento para resolver la controversia territorial, que deberá probar el actor.
    49. Ahora, el Poder demandado aduce que la controversia es improcedente, ya que el Municipio de Ensenada sustenta sus conceptos de invalidez en la supuesta violación a su garantía de audiencia en el proceso de creación del Municipio de Playas de Rosarito, es decir, respecto del Decreto 166 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco. Por tanto, resulta extemporánea la demanda al haber transcurrido en exceso el plazo de treinta días para impugnarlo.
    50. Respecto del **primer concepto de invalidez** esgrimido por el Municipio actor, El Poder Legislativo sostiene que los argumentos del Municipio demandante, al estar relacionados con la aducida

- violación de la garantía de audiencia en el proceso de creación del Municipio de Playas de Rosarito, tal violación se deriva del Decreto 166 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco, por lo que su reclamo resulta extemporáneo.
51. En cuanto al argumento del actor respecto de la indebida aplicación de la Ley del Régimen Municipal por parte del Congreso del Estado de Baja California al resolver la controversia territorial y el Dictamen 137 impugnado, se responde que igualmente resulta extemporánea la demanda, pues se aducen violaciones de un acto legislativo que quedó firme desde mil novecientos noventa y cinco.
  52. Por otro lado, sostiene que para la resolución de controversias territoriales entre los Municipios de Baja California, el órgano facultado para dirimir las es el Congreso de la entidad, en términos del segundo párrafo del artículo 26 de la Ley del Régimen Municipal, sin la necesidad de la emisión de un Estatuto Territorial, cuya omisión legislativa alega el Municipio de Ensenada. Lo anterior, según los artículos 11, 13, 27 fracciones I, IV y XXVI, 29 y 76 de la Constitución del Estado.
  53. Finalmente, aduce que resulta inatendible el reclamo del Ayuntamiento de Ensenada referente a la violación de su garantía de integridad territorial, en razón de que no explica tal garantía y no refiere el precepto constitucional violentado.
  54. Por lo que hace al **segundo concepto de invalidez** de la demanda, el Poder Legislativo local argumenta que todas las etapas procedimentales de la controversia territorial resuelta por el Congreso del Estado de Baja California fueron cumplidas cabalmente, como consta en los acuerdos, incidentes, promociones, pruebas ofrecidas, alegatos y todos los acuerdos que de ellos recayeron. Asimismo, las violaciones al derecho de audiencia del actor se niegan, por reflejarse así en las constancias del Dictamen 137 combatido, cuyo procedimiento se realizó apegado a la ley.
  55. Finalmente, que si bien el Congreso del Estado tiene una actividad preponderantemente legislativa, ello no quiere decir que el procedimiento de controversia territorial deba regirse por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California. Que al contrario, el Congreso local acordó el cuatro de noviembre de dos mil quince que se aplicarían las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Estado, los principios generales del derecho y la jurisprudencia, recalcando que las partes consintieron someterse a dicho procedimiento.
  56. **NOVENO. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** Por escrito depositado el veinticinco de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Correos de la localidad y recibido el nueve de febrero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, por conducto de Francisco Rueda Gómez en su carácter de Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, argumentó que al no haberse impugnado en la presente controversia algún acto del suscrito o del Gobernador del Estado de Baja California por vicios propios, debe reconocerse la validez del Decreto impugnado.
  57. **DÉCIMO. Ofrecimiento, admisión y preparación de la prueba pericial en topografía.** Por escrito de trece de marzo de dos mil diecisiete el Municipio de Ensenada anunció y ofreció la prueba pericial en topografía con el objeto de acreditar gráficamente los polígonos que demuestran la superficie y linderos de los territorios asignados a los Municipios de Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada.
  58. Mediante proveído de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete el Ministro instructor tuvo por anunciada en tiempo y forma la prueba pericial en topografía, por presentado el cuestionario correspondiente, por designados a los peritos y por exhibida la documental que se acompaña.
  59. Con la finalidad de preparar la prueba en cuestión, se requirió a las autoridades demandadas y a los terceros interesados para que en el plazo de cinco días hábiles manifiesten si adicionan el cuestionario propuesto o para que, en su caso, designen peritos. Además, para la designación del perito por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se le requirió a la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Consejo de la Judicatura para que dentro del plazo de tres días hábiles remita una lista de cinco peritos en materia de topografía.
  60. Aunado a ello, se le requirió al Municipio de Ensenada que en dentro del plazo de tres días hábiles presente a sus peritos en materia de topografía en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de este Alto Tribunal a fin de que acepten el encargo conferido y rindan protesta de ley.
  61. Consecuentemente, se difirió la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, programada originalmente para el treinta de marzo de dos mil diecisiete y se reservó fijar nueva fecha hasta en tanto concluye el trámite correspondiente.

62. Por auto de cuatro de abril de dos mil diecisiete se les tuvo a los peritos designados por el Municipio de Ensenada aceptando el cargo conferido, protestando su desempaño con arreglo a la ley y designando el domicilio que indican para oír y recibir notificaciones.
63. Mediante acuerdo de diecisiete de abril de dos mil diecisiete se tuvo al Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Técnica de Patrimonio Inmobiliario y Asuntos Periciales del Consejo de la Judicatura Federal dando cumplimiento al requerimiento descrito con anterioridad y proporcionando los datos curriculares de cinco peritos en materia de topografía, de entre los cuales se designó al ingeniero topógrafo Adalberto Díaz Vera, a quien se le concedieron tres días hábiles para que comparezca en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdo de esta Suprema Corte para aceptar el encargo conferido y rendir protesta de ley, o expresar el impedimento legal que tenga para hacerlo. A su vez, se otorgó un plazo de tres días hábiles a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga respecto de tal designación.
64. Por otro lado, en el mencionado auto se tuvo al Municipio de Playas de Rosarito adicionando el cuestionario propuesto por el Ayuntamiento de Ensenada, sin haber designado perito de su parte y manifestando su oposición al desahogo de la prueba pericial en cuestión, así como objetando el cuestionario. No obstante, se advierte que dicha objeción resulta injustificada por lo que se dispuso la continuación de su preparación. En ese sentido, se corrió traslado a todas las partes del juicio para que se impongan del contenido del cuestionario adicionado.
65. Posteriormente, por proveído de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete se tuvo al Poder Legislativo del Estado adicionando el cuestionario del Municipio de Ensenada, sin hacer designación de perito de su parte. Además, se tuvo al Poder Ejecutivo del Estado y al Secretario General de Gobierno manifestando que no adicionarán el cuestionario de referencia ni designarán perito de su parte. Finalmente, se corrió traslado a las partes para que manifiesten lo que su derecho convenga respecto de las adiciones del Poder Legislativo local.
66. El dos de mayo de dos mil diecisiete el perito designado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación compareció ante la Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdo de este Alto Tribunal para aceptar el encargo conferido, rendir protesta de ley y designar domicilio para oír y recibir notificaciones, lo cual fue acordado el día nueve siguiente.
67. Por escrito recibido el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte los ingenieros topógrafos Santos Segura Rubio y José Ricardo Alonso Madrid González, peritos designados por el Municipio de Ensenada, rindieron el dictamen pericial solicitado. Por tanto, el día veintisiete siguiente se acordó de conformidad y se determinó que dicho dictamen se relacionará en la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. Aunado a ello, se requirió a los peritos su comparecencia dentro de un plazo de tres días hábiles para la ratificación ante presencia judicial de su dictamen.
68. En dicho sentido, los citados peritos comparecieron el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho ante la Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal para ratificar el contenido y firma de su dictamen pericial, lo cual fue acordado de conformidad el siete de marzo siguiente.
69. Después de la correspondiente secuencia procesal y por escrito recibido el veintisiete de abril de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia el perito designado por este Alto Tribunal rindió su informe pericial. Lo anterior fue acordado de conformidad por auto de dos de mayo siguiente, en el cual también se le concedió un plazo de tres días hábiles para comparecer y ratificar su dictamen.
70. Ahora bien, el quince de mayo de dos mil dieciocho Adalberto Díaz Vera compareció ante la Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdo de este Alto Tribunal para ratificar el contenido y firma de su dictamen pericial. Por auto del día dieciséis siguiente, lo anterior fue acordado de conformidad y además se señaló como fecha para la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos el cinco de julio de dos mil dieciocho.

71. **DÉCIMO PRIMERO. Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.** El cinco de julio de dos mil dieciocho se celebró la audiencia, se admitieron las pruebas documentales, presuncional e instrumental de actuaciones; además se tuvo al Municipio de Ensenada formulando alegatos. Finalmente, se cerró instrucción y se envió el expediente para la elaboración del respectivo proyecto de sentencia.
72. **DÉCIMO SEGUNDO. Avocamiento.** Previo dictamen del Ministro instructor, la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y los autos le fueron devueltos para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.
73. **DÉCIMO TERCERO. Retorno.** Por acuerdo de tres de enero de dos mil diecinueve, se ordenó retornar los autos para la elaboración del proyecto de resolución respectivo al Ministro Luis María Aguilar Morales quien, por determinación del Tribunal Pleno, quedó adscrito a la Primera Sala de este Alto Tribunal, en lugar del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, con motivo de su designación como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**CONSIDERANDO:**

74. **PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1° de la Ley Reglamentaria de la materia, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como Punto Segundo, fracción I y Punto Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013<sup>3</sup>, emitido el trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de Baja California, por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, y el Municipio de Ensenada, de la misma entidad federativa, sin que se haya impugnado una norma general.
75. **SEGUNDO. Precisión de la litis.** En términos de lo previsto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>4</sup> se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia. De la lectura integral de la demanda, esta Primera Sala tiene por impugnados los siguientes actos:
- A.** El Dictamen 137 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis; y
- B.** El Decreto 684 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de octubre de dos mil dieciséis<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> **Artículo 105** [Constitución Federal].- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales".

**Artículo 1°** [Ley Reglamentaria de la materia]. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles".

**Artículo 10** [Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación]. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

**Artículo 11** [Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación]. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: (...)

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda".

**SEGUNDO** [Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito]. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. (...)

**TERCERO** [Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito]. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito".

<sup>4</sup> **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>5</sup> Fojas 25 a 165 del Tomo I del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

76. **TERCERO. Oportunidad.** A continuación procede analizar la oportunidad en la presentación de la demanda, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.
77. Como se precisó en el apartado anterior, el Municipio actor impugna: **A)** El Dictamen 137, y **B)** El Decreto 684, los cuales tienen la naturaleza de actos positivos, en tanto crean una situación jurídica particular y concreta, consistente en determinar los límites territoriales entre los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito, ambos del Estado de Baja California.
78. En este sentido, de conformidad con el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>6</sup>, tratándose de actos, el plazo para la promoción de controversias constitucionales será 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.
79. En el caso del primer acto impugnado, el Municipio actor se ostentó sabedor del Dictamen 137 el treinta de septiembre de dos mil dieciséis<sup>7</sup>, por lo que el plazo de treinta días para promover la controversia **transcurrió del tres de octubre al diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis**. Con relación al segundo acto combatido, el Decreto 684 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el siete de octubre de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días para impugnarlo **transcurrió del diez de octubre al veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis**.
80. Respecto de ambos plazos se deben descontar los días ocho, nueve, doce, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve, treinta y treinta y uno de octubre, así como uno, dos, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte y veintiuno de noviembre de dos mil dieciséis por tratarse de días inhábiles de conformidad con la fracción III del artículo 3° de la Ley Reglamentaria de la materia, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, punto primero del Acuerdo General Plenario Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece<sup>8</sup>, así como el Oficio Número SGA/MFEN/2216/2016 del Pleno de esta Suprema Corte emitido el veinte de octubre de dos mil dieciséis.
81. En consecuencia, toda vez que la demanda de controversia constitucional se presentó el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción, es evidente que su presentación fue oportuna.
82. No pasa desapercibido que el Poder Legislativo del Estado de Baja California —así como los Municipios de Playas de Rosarito y Tijuana— hacen valer coincidentemente la causa de improcedencia relativa a la extemporaneidad de la demanda, toda vez que, a su juicio el Ayuntamiento de Ensenada combate en realidad el Decreto 166 por el que se creó el Municipio de Playas de Rosarito, el cual fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco, por lo que el plazo de treinta días para impugnarlo transcurrió en exceso.
83. No obstante, esta Primera Sala desestima esa causal de improcedencia, pues como se ha sostenido en el considerando anterior, relativo a la precisión de la *litis*, lo efectivamente impugnado en esta controversia constitucional es el Dictamen 137 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, así como el Decreto 684 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de octubre de dos mil dieciséis, por lo que, como se estudió en párrafos precedentes, la demanda se interpuso en tiempo respecto de tales actos.

<sup>6</sup> **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; (...).

<sup>7</sup> Foja 3 del Tomo I del expediente principal".

<sup>8</sup> **Artículo 3** [Ley Reglamentaria de la materia]. 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".

**Artículo 163** [Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación]. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley".

**PRIMERO** [Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación]. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

a) Los sábados;

b) Los domingos; (...)

j) El doce de octubre; (...)

n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles. (...).

84. **CUARTO. Legitimación de la parte actora.** Conforme al artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>9</sup>, los municipios tienen legitimación para promover controversia constitucional en contra de un Estado con motivo de actos o disposiciones generales. De acuerdo con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>10</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.
85. En la presente controversia constitucional, promovieron la demanda Gilberto Antonio Hirata Chico e Iván Alonso Barbosa Ochoa, quienes se ostentaron como Presidente Municipal y Síndico Procurador del Ayuntamiento de Ensenada, respectivamente.
86. El primero acreditó su calidad de Presidente Municipal y el segundo su calidad de Síndico Procurador con copia certificada del Bando Solemne expedido por la XXI Legislatura del Estado de Baja California de veintiuno de noviembre de dos mil trece, en el que se consigna la integración del XXI Ayuntamiento de Ensenada, así como con la Constancia de Mayoría expedida por el Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California de dieciséis de julio del mismo año y el Acta de Sesión Solemne de Cabildo de treinta de noviembre de dos mil trece<sup>11</sup>.
87. Por su parte, de acuerdo con el artículo 6, párrafo primero, 7, fracción IV, y 8, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, 20 y 22 del Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Ensenada, así como 4° del Reglamento Interior de la Sindicatura Municipal de Ensenada<sup>12</sup>, tanto el Presidente Municipal como el Síndico Procurador del Ayuntamiento cuentan con la representación jurídica del Municipio actor.

<sup>9</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales".

<sup>10</sup> "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>11</sup> Fojas 57 a 68 del Tomo I del expediente principal.

<sup>12</sup> "Artículo 6 [Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California]. De la representación legal del Municipio.- En representación del Municipio y para el cumplimiento de sus fines, el Ayuntamiento tiene plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, permutar o enajenar toda clase de bienes, así como para celebrar contratos, obligarse, ejecutar obras, establecer y explotar servicios públicos de naturaleza municipal y realizar todos los actos y ejercer todas las acciones previstas en las leyes. (...)

Artículo 7 [Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California]. Del órgano Ejecutivo del Ayuntamiento.- El Presidente Municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones: (...)

IV.- Ejercer la representación política, legal y social del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo. La representación legal podrá delegarla mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento".

"Artículo 8 [Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California]. Del Síndico Procurador.- El Síndico Procurador.- (sic) El Síndico Procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna, la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y vigilar que no se afecten los intereses de los habitantes del municipio, en el ejercicio de las funciones y atribuciones de orden municipal, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo nombrar apoderado legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente el Ayuntamiento le delegue;

En caso de que el Síndico Procurador, por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que para tal efecto establezcan los propios Ayuntamientos, se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento, la podrá ejercer el Presidente Municipal por acuerdo del Ayuntamiento, estando obligado a dar cuenta de su actuación ante el órgano de gobierno municipal".

"Artículo 20 [Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Ensenada]. De acuerdo con lo previsto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, el Municipio es una persona moral que cuenta con personalidad jurídica, por lo que actúa o través de sus órganos de representación. La representación legal del Municipio recae en el Ayuntamiento, que es el órgano facultado para dar cumplimiento a los fines y objetos de la persona moral municipal. El Ayuntamiento, en ejercicio de tal representación legal del Municipio, faculta a su vez al presidente Municipal y a los demás funcionarios de la Administración Pública Municipal, para que celebren y atiendan en representación del Municipio, los actos jurídicos que se les determinan en reglamentos y acuerdos municipales; asimismo, reconoce las facultades que la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California les encomienda directamente".

"Artículo 22 [Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Ensenada]. La Sindicatura Municipal es el órgano de representación legal de los intereses del Ayuntamiento y del Municipio. así como de control y vigilancia de la Administración Pública Municipal, por lo que fiscalizará la correcta administración de los bienes y aplicación de los recursos municipales, además de la actuación de los servidores públicos, contando para tal efecto con la estructura administrativa que se establece en el presente Reglamento. El Síndico Procurador actuará como representante jurídico del Municipio y Ayuntamiento, en los litigios en que éste sea parte.

En ejercicio de tal representación, podrá designar delegados o representantes para oír y recibir notificaciones, presentar pruebas y promociones, hacer alegatos, promover recursos y demás medios de defensa.

Podrá también nombrar uno o más apoderados especiales o generales, a fin de que actúen en representación del Ayuntamiento ante los órganos jurisdiccionales y administrativos en los que se ventilen los litigios en que éste sea parte o tenga interés, otorgándoles facultades suficientes para la adecuada defensa de los intereses del mismo.

Se entienden comprendidas en las facultades a que se refiere este artículo de manera enunciativa y no limitativa:

Articular y absolver posiciones, promover o desistirse de cualquier juicio, aún el de amparo, promover procedimientos de inconstitucionalidad o de controversia constitucional; presentar denuncias y querrelas de carácter penal, constituirse en coadyuvante del Ministerio Público, y otorgar el perdón en su caso.

Asimismo, podrá promover acciones de carácter civil, administrativo o laboral y defender al Municipio de las que se instauren en su contra, oponiendo excepciones y defensas, e interponer recursos y demás medios de defensa.

88. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla y comparece por conducto de las personas legalmente facultadas para representarle.
89. No es óbice a lo anterior, lo señalado como causal de improcedencia por el Poder Legislativo del Estado, en el sentido de que el Municipio de Ensenada carece de legitimación en la causa, pues únicamente los integrantes del Congreso del Estado de Baja California estarían facultados para inconformarse respecto de vicios del procedimiento legislativo en la controversia territorial, en tanto es un acto soberano del Poder en mención.
90. Al respecto, esta Suprema Corte ha sostenido que para promover una controversia constitucional es menester que exista interés legítimo, el cual se traduce en la afectación que resienta en su esfera de atribuciones el ente legitimado, como se desprende de las jurisprudencias P./J.83/2001 y P./J.112/2001, de rubros: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA”**<sup>13</sup> y **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE”**<sup>14</sup>.
91. En ese sentido, cabe señalar que los conceptos de invalidez del Municipio actor están dirigidos a evidenciar, entre otras cuestiones, el incumplimiento del Congreso local al procedimiento por el que se aprobó el Dictamen 137 en el que se resolvió la controversia territorial promovida por el Ayuntamiento de Ensenada.
92. En síntesis, conviene recordar que el Municipio actor sostiene que se presentaron diversas violaciones en el procedimiento para la aprobación del Dictamen 137 y en la emisión del Decreto impugnado —tanto al interior de la comisión parlamentaria como en el Pleno del Congreso—, las cuales consisten, básicamente, en que no se cumplieron los plazos y procedimientos instituidos a fin de garantizar que las personas que integran el órgano legislativo, conozcan los actos respecto de los cuales están obligados a pronunciarse y, con ello, pueda generarse un debate parlamentario real sobre los temas que se someten a su consideración.

---

Además, podrá conciliar o convenir los asuntos contenciosos en los que sea parte el Municipio, así como aquellos que le puedan generar algún litigio; convenir el pago de daños de los que sea responsable, o las condenas que se dicten en su contra.

También podrá actuar en calidad de representante legal del Municipio en los términos enunciativos y no limitativos de los artículos 11, 692 fracciones II y III, y 876 de la Ley Federal del Trabajo, y con tal carácter representarlo por sí, o por medio de apoderados a los que faculte ante las autoridades administrativas laborales, las Juntas Locales y Federal de Conciliación y Arbitraje, y el Tribunal de Arbitraje del Estado, en cualquier audiencia fuera o dentro de juicio, y en toda la secuela de éste, con las facultades patronales para hacer arreglos conciliatorios, celebrar convenios y transacciones”.

**“Artículo 4 [Reglamento Interior de la Sindicatura Municipal de Ensenada].** Para el cumplimiento de sus funciones el Síndico Procurador tendrá las facultades, atribuciones y obligaciones que específicamente le señale la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California, la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California, el Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Ensenada, el Reglamento Interior del Ayuntamiento, el presente reglamento, la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción y los demás aplicables (...)”.

<sup>13</sup> **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.”, que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Registro 189327. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Julio de 2001; Pág. 875. P./J. 83/2001 .

<sup>14</sup> **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.** Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación”.

Registro 188857. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Septiembre de 2001; Pág. 881. P./J. 112/2001.

93. Entre esas violaciones, el Municipio promovente sostiene que no se le dio intervención en la sesión en que se discutió el Dictamen relativo a la resolución del conflicto territorial del cual forma parte el Municipio de Ensenada, con la finalidad de que acudiera alguno de sus miembros a emitir su opinión con relación a la afectación de su territorio.
94. Del mismo modo, refiere que no existió un genuino proceso deliberativo en el que se permitiera a los integrantes del órgano parlamentario conocer las consideraciones contenidas en Dictamen impugnado —al no haberse repartido con anticipación ni leído en la sesión previa a la votación—. En consecuencia, que se vulneró el principio democrático y las reglas del procedimiento legislativo, y no se arribó a la mejor resolución, lo cual considera la parte promovente, le causa un agravio.
95. De esta manera, para tener por acreditada la procedencia de esta controversia, es suficiente con la manifestación del Municipio de Ensenada, Baja California, en el sentido de que los vicios en el procedimiento legislativo le generan un perjuicio. Además, la acreditación y valoración acerca de esos vicios al procedimiento legislativo implicarían un pronunciamiento del fondo del asunto, lo cual no puede analizarse en este momento procesal.
96. Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99 de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**.<sup>15</sup>
97. **QUINTO. Legitimación de las partes demandadas.** En la presente controversia constitucional se tuvo como demandados al Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, los cuales cuentan con legitimación pasiva de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de la Ley Reglamentaria en la materia<sup>16</sup>, pues se trata de las autoridades que pronunciaron, emitieron y promulgaron el Dictamen y Decreto impugnados, respectivamente.
98. El Poder Legislativo local compareció por conducto de Raúl Castañeda Pomposo y Marco Antonio Corona Bolaños Cacho, quienes se ostentaron como Diputado Presidente y Diputado Secretario, respectivamente, ambos de la Mesa Directiva de la XXII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California. Dicha calidad la acreditaron con las copias certificadas de las Actas de Sesión Previa, de Instalación y Apertura de la Vigésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Baja California celebradas el treinta de septiembre y primero de octubre, respectivamente, ambas de dos mil dieciséis.
99. Los mencionados funcionarios cuentan con la representación del Órgano Parlamentario según se dispone en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California<sup>17</sup>.
100. Por otro lado, el Poder Ejecutivo del Estado compareció por conducto de Francisco Rueda Gómez, quien se ostentó como Secretario General de Gobierno de la entidad, personería que acreditó mediante copia certificada de su nombramiento de fecha quince de mayo de dos mil catorce expedido por el Gobernador del Estado de Baja California<sup>18</sup>.
101. Dicho funcionario ostenta la representación del Poder Ejecutivo estatal en términos del artículo 52, fracción III, de la Constitución local, artículo 19, fracción XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, así como del artículo 6, fracción XXIII, del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno de la entidad<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas”.

Registro 193266. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Septiembre de 1999; Pág. 710. P./J. 92/99 .

<sup>16</sup> **Artículo 10.** (...)

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”.

<sup>17</sup> **Artículo 38.** Al órgano de gobierno, denominado Mesa Directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su Presidente y Secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades”.

<sup>18</sup> Foja 260 del Tomo I del expediente principal.

<sup>19</sup> **Artículo 52** [Constitución del Estado de Baja California]. Son atribuciones (sic) del Secretario de Gobierno: (...)

III.- Las demás que le confiera la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California”.

**Artículo 19** [Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California]. 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: (...)

102. Consecuentemente, tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California cuentan con legitimación pasiva en la presente controversia constitucional, además de que comparecieron por conducto de los funcionarios facultados para representarlos.
103. **SEXTO. Terceros interesados.** En el acuerdo de admisión de veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis<sup>20</sup> se tuvieron como terceros interesados a los Municipios de Playas de Rosarito y Tijuana, ambos del Estado de Baja California, en términos de lo previsto en el artículo 10, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>21</sup>, por lo que procede examinar si comparecieron por conducto de los funcionarios facultados para representarlos.
104. El Ayuntamiento de Playas de Rosarito compareció por conducto de Mirna Cecilia Rincón Vargas y Miguel Ángel Vila Ruiz, en sus calidades de Presidente Municipal y Síndico Procurador, respectivamente, personalidades que acreditaron mediante el Bando Solemne expedido por la XXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Baja California publicado en el Diario Oficial de la entidad el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, así como copia certificada de la Sesión Solemne de Cabildo de misma fecha correspondiente a la instalación del Séptimo Ayuntamiento del Municipio de Playas de Rosarito<sup>22</sup>. Dichos funcionarios están facultados para representar al Municipio en cuestión, en términos de la fracción IV del artículo 7° y fracción I del artículo 8° de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, así como 3° y 128 del Reglamento Interior del Ayuntamiento de Playas de Rosarito<sup>23</sup>.
105. Por otro lado, el Ayuntamiento de Tijuana compareció por conducto de Juan Manuel Gastelúm Buenrostro y Ana Marcela Guzmán Valverde, en sus calidades de Presidente Municipal y Síndico Procurador, respectivamente, personalidades que acreditan a través de las copias certificadas del Bando Solemne para dar a conocer la declaración de Munícipes electos hecha por el Instituto Estatal Electoral de Baja California de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis publicado el día treinta siguiente en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como copia certificada del Acta de

---

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)".

"**Artículo 6** [Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California]. Corresponde al Secretario el ejercicio de las facultades y obligaciones siguientes: (...)

XXIII. Representar al Ejecutivo del Estado en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

<sup>20</sup> Fojas 72 a 75 del Tomo I del expediente principal.

<sup>21</sup> "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...)

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse".

<sup>22</sup> Fojas 139 a 145 del Tomo I del expediente en que se actúa.

<sup>23</sup> "**Artículo 7** [Ley del Régimen Municipal]. Del órgano Ejecutivo del Ayuntamiento. El Presidente Municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones: (...)

IV. Ejercer la representación política, legal y social del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo. La representación legal podrá delegarla mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento".

"**Artículo 8** [Ley del Régimen Municipal]. Del Síndico Procurador.- El Síndico Procurador.- (sic) El Síndico Procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna, la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y vigilar que no se afecten los intereses de los habitantes del municipio, en el ejercicio de las funciones y atribuciones de orden municipal, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo nombrar apoderado legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente el Ayuntamiento le delegue;

En caso de que el Síndico Procurador, por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que para tal efecto establezcan los propios Ayuntamientos, se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento, la podrá ejercer el Presidente Municipal por acuerdo del Ayuntamiento, estando obligado a dar cuenta de su actuación ante el órgano de gobierno municipal".

"**Artículo 3°** [Reglamento Interno del Ayuntamiento de Playas de Rosarito]. Al Ayuntamiento, erigido en Cabildo como colegiado deliberante del Gobierno municipal, le compete la definición de las políticas y normas generales para el buen funcionamiento de la Administración pública municipal en los términos de las Leyes aplicables. La ejecución de dichas políticas y el ejercicio de las funciones administrativas del Ayuntamiento se depositan en el Presidente Municipal y en las Autoridades Administrativas a que se refieren la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal para el Municipio de Playas de Rosarito, B.C. y el presente Reglamento".

"**Artículo 128** [Reglamento Interno del Ayuntamiento de Playas de Rosarito]. El Síndico Procurador es el órgano de representación legal de los intereses del Ayuntamiento, así como de control y vigilancia de la Administración Pública Municipal, por lo que fiscalizará la correcta administración de los bienes y aplicación de los recursos municipales, además de vigilar la actuación de los servidores públicos y la Contraloría Interna, ejerciendo en todo caso las siguientes atribuciones: (...)

II. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios Jurisdiccionales y en las negociaciones relativas a la Hacienda Municipal; En ejercicio de tal representación podrá nombrar apoderado legal, con arreglo a las facultades específicas que el Ayuntamiento le delegue; designar delegados o representantes para oír y recibir notificaciones; presentar pruebas y promociones, hacer alegatos, promover recursos y demás medios de defensa. También podrá nombrar uno o más apoderados especiales o generales, a fin de que actúen en representación del Ayuntamiento ante los órganos jurisdiccionales y administrativos en los que se ventilen los litigios en que éste sea parte o tenga interés, otorgándoles facultades suficientes para la adecuada defensa del mismo. En caso de que el Síndico Procurador, por cualquier causa, se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento, éste resolverá lo conducente".

Sesión Solemne para la Instalación del Ayuntamiento de Tijuana de treinta de noviembre de dos mil dieciséis<sup>24</sup>.

106. Ahora bien, dichos funcionarios están facultados para representar al Municipio en cuestión, en términos de la fracción IV del artículo 7° y fracción I del artículo 8° de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California y 16 del Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California<sup>25</sup>.
107. Consecuentemente, ambos Municipios comparecieron por conducto de las personas legalmente facultadas para representarlos.
108. **SÉPTIMO. Causas de improcedencia.** Por tratarse de cuestiones de estudio preferente, antes del análisis de fondo se analizarán las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas y terceros interesados, además de aquellas que se adviertan de oficio.
109. Como se sostuvo en el considerando tercero, referente a la oportunidad de la demanda, se **desestimó la causal de improcedencia** hecha valer por el Poder Legislativo del Estado de Baja California y los Municipios de Playas de Rosarito y Tijuana, relativa a la **extemporaneidad** de la demanda, en virtud de que ha quedado demostrado que la controversia se promovió dentro del plazo legal de treinta días, en contra del Dictamen 137 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, así como el Decreto 684 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de octubre de dos mil dieciséis.
110. Asimismo, se precisa que en el considerando cuarto de esta sentencia, relativo al análisis de la legitimación activa del Municipio promovente se **desestimó la causal de improcedencia** relacionada con la **falta de legitimación** en la causa del Municipio de Ensenada para hacer valer supuestos vicios en el procedimiento legislativo.
111. En consecuencia, es innecesario analizar nuevamente esas causales de improcedencia, por lo que se procede con el estudio del resto de óbices procesales planteados, consistentes en: **A)** Que la controversia es improcedente respecto del Ejecutivo local en razón de que no se reclaman hechos atribuibles a él; y **B)** Que la controversia estriba en una cuestión de derecho que no es susceptible de modificar el resultado final del procedimiento.
112. Las causales de improcedencia anunciadas deben desestimarse, como a continuación se explica.  
**A. Improcedencia de la controversia respecto del Ejecutivo local.**
113. El Poder Ejecutivo demandado adujo que la controversia es improcedente en razón de que no se reclaman hechos atribuibles al Poder Ejecutivo local.
114. Debe desestimarse este argumento, porque no constituye una causa de improcedencia en términos 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.
115. Al respecto, es aplicable por analogía la jurisprudencia de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y**

<sup>24</sup> Fojas 183 a 191 del Tomo I del expediente en que se actúa.

<sup>25</sup> **Artículo 7** [Ley del Régimen Municipal]. Del órgano Ejecutivo del Ayuntamiento.- El Presidente Municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones: (...)

IV. Ejercer la representación política, legal y social del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo. La representación legal podrá delegarla mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento".

**Artículo 8** [Ley del Régimen Municipal]. Del Síndico Procurador.- El Síndico Procurador.- (sic) El Síndico Procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna, la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y vigilar que no se afecten los intereses de los habitantes del municipio, en el ejercicio de las funciones y atribuciones de orden municipal, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo nombrar apoderado legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente el Ayuntamiento le delegue;

En caso de que el Síndico Procurador, por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que para tal efecto establezcan los propios Ayuntamientos, se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento, la podrá ejercer el Presidente Municipal por acuerdo del Ayuntamiento, estando obligado a dar cuenta de su actuación ante el órgano de gobierno municipal".

**Artículo 16** [Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California]. Para el cumplimiento de sus funciones como órgano ejecutivo del Ayuntamiento y el despacho de los asuntos administrativos, la persona titular de Presidencia tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones: (...)

IV. Ejercer la facultad de autoridad fiscal así como la representación legal del Municipio, pudiendo celebrar y ejecutar a nombre del Ayuntamiento, los actos, convenios y contratos necesarios para el ejercicio de las funciones y la eficaz prestación de los servicios públicos municipales".

**PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES<sup>26</sup>.**

116. En este sentido, reiterando el criterio contenido en la tesis jurisprudencial anterior, si en una controversia constitucional, el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a ese Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada.
117. Lo anterior, porque las causales de improcedencia deben ser notorias y manifiestas, de manera que su interpretación es estricta y debe privilegiarse el acceso a la jurisdicción. En consecuencia, ese argumento de improcedencia no encuentra sustento en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
118. En este sentido, en este tipo de controversias constitucionales en las que está inmersa una cuestión de límites territoriales, el Poder Ejecutivo tiene injerencia en el procedimiento legislativo por medio del cual se aprobó y emitió el Dictamen 137 impugnado, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.

**B. Que la controversia estriba en una cuestión de derecho que no es susceptible de modificar el resultado final del procedimiento.**

119. Debe desestimarse esta causal de improcedencia, pues su estudio involucra el análisis de fondo de la controversia, en virtud de que únicamente al examinar el caudal probatorio y los puntos de derecho en conflicto, se podrá arribar a una conclusión en torno al conflicto territorial planteado por el Municipio de Ensenada.
120. En este sentido, también resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99 de rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**", antes citada.
121. No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por las partes, ni advertido de oficio por esta Primera Sala, a continuación se realiza el estudio del fondo de la controversia.
122. **OCTAVO. Estudio de fondo.** Como se precisó en páginas precedentes, el Municipio actor plantea diversas violaciones sustanciales y procesales en la aprobación del Dictamen 137 y en la emisión del Decreto 684 impugnado, las cuales, a su juicio, vulneran lo previsto en los artículos 14, 16, 17 y 115 de la Constitución Federal.
123. Al respecto, como lo ha sostenido esta Primera Sala al resolver la controversia constitucional 109/2013, es criterio reiterado de este Alto Tribunal, que las violaciones procesales deben examinarse previamente a las violaciones de fondo, porque de ser fundadas, tendrían un efecto invalidante sobre la totalidad del decreto combatido, por lo que su estudio es preferente, conforme a la tesis jurisprudencial P./J. 32/2007, aplicable por analogía, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS**".

<sup>26</sup> Jurisprudencia de rubro y texto siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República".

Registro 164865. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Abril de 2010; Pág. 1419. P./J. 38/2010 .

124. De esta manera, es menester recordar que el Municipio promovente hizo valer diversas violaciones relacionadas con el procedimiento seguido para resolver el conflicto territorial y con el procedimiento mediante el cual se aprobó el Decreto que contiene el Dictamen 137 impugnado.
125. Así, del apartado de síntesis de los conceptos de invalidez, se puede advertir que el Municipio promovente hizo valer, entre otros, los siguientes planteamientos procesales:
- A. Violaciones a la garantía de audiencia y defensa adecuada del Municipio de Ensenada.**  
Con relación a este tema, el Municipio promovente aduce, esencialmente, dos violaciones procesales:
- I. Violaciones a la garantía de defensa adecuada durante la tramitación del procedimiento de la controversia territorial.**
126. Que se vulneró el derecho a la defensa adecuada del Municipio, porque la Comisión instructora se allegó de diversas pruebas para mejor proveer sin haber corrido traslado al Municipio de Ensenada con el tiempo adecuado para defenderse. En concreto, refiere que se le dio vista al Municipio para que, en el plazo de tres días y dentro de un horario de ocho a quince horas, revisara las pruebas y, posteriormente, en un plazo de cinco días, formulara alegatos.
- II. Violaciones a la garantía de audiencia del Municipio promovente durante el procedimiento para la aprobación del Dictamen 137 y la emisión del Decreto impugnado.**
127. Al respecto, el Municipio actor sostiene que en la aprobación del Dictamen 137, la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales transgredió lo dispuesto en el artículo 30, fracción II, de la Constitución de Baja California, así como 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, pues no le dio intervención al Ayuntamiento en la sesión en que se discutió el Dictamen relativo a la resolución del conflicto territorial del cual forma parte el Municipio de Ensenada, con la finalidad de que acudiera alguno de sus miembros a emitir su opinión con relación a la afectación de su territorio.
- B. Violaciones en el procedimiento para la aprobación del Dictamen 137 y la emisión del Decreto impugnado.**
128. El Municipio actor sostiene que en la aprobación del Dictamen 137 por parte del Congreso local, se solicitó una dispensa de trámite a fin de que se leyeran únicamente los puntos resolutiveos del dictamen, por tanto, los diputados desconocían las consideraciones contenidas en el mismo al no haberse repartido con anticipación ni leído en la sesión previa a la votación. En consecuencia, es evidente que se vulneró el principio democrático y las reglas del procedimiento legislativo contenidas en el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local.
129. Posteriormente, habiendo dispensado el trámite y sin que los diputados conocieran las consideraciones y fundamentos del Dictamen, la Presidenta del Congreso Local declaró abierto el debate.
130. En este sentido, sostiene que aun y cuando supuestamente, con fundamento en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se votó la dispensa del trámite para proceder a la discusión del Dictamen impugnado, esta dispensa no puede tener el efecto de omitir la lectura del dictamen, sino para los trámites que prevén los artículos 29 de la Constitución de Baja California y 116 de la Ley Orgánica, y solo en caso de urgencia que debe ser justificado y razonado.
131. Con base en lo anterior, el Municipio promovente estima que no se cumplió con el estándar impuesto por esta Suprema Corte y, en consecuencia, se vulneró el procedimiento legislativo.
132. A continuación se analizan los conceptos de invalidez hechos valer, en el orden antes expuesto.
- A. Violaciones a la garantía de audiencia y defensa adecuada del Municipio de Ensenada.**
133. Como se adelantó, en este apartado se estudiarán los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor en torno a la vulneración de las garantías de audiencia y defensa adecuada. Para ello, se expondrán los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionados con las garantías institucionales consagradas en el artículo 115 de la Constitución Federal y las bases para analizar los conflictos de límites territoriales entre municipios de una entidad federativa y, enseguida, se dará contestación a los dos conceptos de invalidez anunciados.
- I. Garantías institucionales y bases para analizar los conflictos de límites territoriales.**

134. El Tribunal Pleno ha delimitado, al resolver la controversia constitucional 54/2004<sup>27</sup> —reiterada por esta Primera Sala en la controversia constitucional 117/2011<sup>28</sup>— las garantías institucionales consagradas en el artículo 115 de la Constitución Federal y las bases para analizar los conflictos de límites territoriales entre municipios de una entidad federativa.

135. En este sentido, el artículo 115 de la constitución Federal señala:

**“Artículo 115.-** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

(...)

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

(...)

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

(...)

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

<sup>27</sup> Controversia constitucional 54/2004, resuelta por el Pleno el 30 de junio de 2005, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos (Ponente), Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Azuela Güitrón.

<sup>28</sup> Controversia constitucional 117/2011, resuelta por la Primera Sala, el 22 de enero de 2014, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena, Sánchez Cordero de García Villegas y Pardo Rebolledo.

*VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.*

136. Así, en los referidos precedentes se determinó que a partir de lo dispuesto en el citado artículo 115 constitucional, el Constituyente mexicano concibió al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, reconociéndole amplias prerrogativas específicas en los aspectos relativos al territorio.
137. Entre dichas atribuciones, se encuentran la de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
138. Asimismo, se prevé expresamente que cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional **deberán asegurar la participación de los municipios**.
139. Igualmente, se estableció que, en el caso de que dos o más centros urbanos situados en territorios municipales formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán en coordinación con los gobiernos federal y local el desarrollo de esos centros** con apego a la ley federal de la materia.
140. De esta forma, en las controversias constitucionales 54/2004 y 117/2011 antes citadas, este Alto Tribunal concluyó que el cúmulo de competencias constitucionales en esa materia, se explica en tanto que el territorio es uno de los elementos esenciales, ya que a partir de su división y delimitación se determinará la población que lo conforma y el ámbito dentro del cual su órgano de gobierno puede desplegar las atribuciones que expresamente le confiere la Norma Fundamental.
141. Siguiendo esa línea argumentativa, en la controversia constitucional 54/2004 se expuso la evolución que ha tenido la concepción del municipio, de manera que debe ser entendido como un verdadero nivel de gobierno, dotado de diversas facultades que propicien su fortalecimiento frente a los gobiernos estatales y federales. En este sentido, el artículo 115 ha sido reformado en diversas ocasiones con el objeto de concederle mayores facultades y derechos, fortaleciendo su ámbito competencial.
142. A partir de esa evolución, este Alto Tribunal ha entendido que **siempre que el territorio de un Municipio pueda verse afectado por cualquier acto en sentido amplio, aquél deberá intervenir activamente**, pues es claro que al ser un elemento esencial, cualquier afectación necesariamente repercutirá en todos los ámbitos en que dicho orden de gobierno tiene incidencia, tales como el social, económico, legal, etcétera.
143. En la citada controversia constitucional 54/2004, el Tribunal Pleno consideró, a partir de una interpretación teleológica, que el Órgano Reformador de la Constitución, a través de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, tuvo como intención principal fortalecer la autonomía municipal, por lo que continuó dotándole de mayores facultades de determinación y coordinación en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones
144. **Así, para el análisis de actos consistentes en la creación de nuevos Municipios en los que necesariamente se da la afectación del territorio de uno o más preexistentes**, el Pleno de esta Suprema Corte ha establecido elevados estándares a cumplir por los Congresos locales, haciendo incluso aplicables a esos actos las garantías previstas para los supuestos de suspensión y desaparición del Ayuntamiento, y de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, consistentes en la necesidad de que la decisión sea tomada por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura local, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, **concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos**.
145. Lo anterior, ya que tales límites constitucionales al estar dirigidos a la salvaguarda de la autonomía municipal, por mayoría de razón, deben proyectarse a actos o procedimientos que afectan también a

su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de su competencia.

146. En este sentido se ha pronunciado este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 151/2005, de rubro: **“MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN”**, derivada de la controversia constitucional 11/2004<sup>29</sup>, en la que se sostuvo lo siguiente:

**“MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN.** *El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 107/2004, sostuvo que la competencia para crear nuevos Municipios corresponde a las entidades federativas sobre la base de la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Ahora bien, la creación de un nuevo Municipio tiene una importancia indiscutible para los Estados, ya que los Municipios constituyen la base de su división territorial y organización política y administrativa, de manera que la competencia de que gozan las Legislaturas Locales para crearlos debe respetar los límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución Local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro. Además, para la creación de nuevos Municipios deben aplicarse analógicamente los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I del indicado artículo 115 para los casos en que las Legislaturas Estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, pues si el respeto a la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias. Por ello, las Legislaturas Locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos”.*

147. Aunado a lo anterior, esta Suprema Corte ha definido los alcances de la garantía de audiencia en los procesos de creación de municipios, al resolver la controversia constitucional 54/2004, cuya razón esencial dio origen a la tesis jurisprudencial P./J. 80/2006, de rubro y texto siguientes:

**“MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUEL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** *De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, 16 y 115 de dicha Constitución se advierte que el territorio sobre el que un Municipio ejerce sus atribuciones es un elemento primordial en la integración de su autonomía, de manera que cualquier acto de autoridad que pueda tener como consecuencia escindirlo, debe respetar los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que aquél tenga plena oportunidad de defensa. En ese sentido, se concluye que el Decreto Número 20500 del Congreso del Estado de Jalisco, por el que se crea el Municipio Libre de Capilla de Guadalupe con la extensión, localidades y límites que se determinan y se reforma el artículo 4o. de la Ley del Gobierno y Administración Municipal del Estado de Jalisco contraviene los citados preceptos constitucionales, toda vez que no se respetó la garantía de previa audiencia del Municipio que resulta afectado, pues aun cuando se le solicitó que remitiera su opinión en un plazo no mayor a cinco días naturales a partir de la notificación del oficio por el que la Legislatura Local le envió el plano de los límites propuestos para la municipalización (sic) de Capilla de Guadalupe, es evidente que ello es insuficiente para considerar que se le respetó la*

<sup>29</sup> Controversia constitucional 11/2004, resuelta por el Tribunal Pleno, el 20 de septiembre de 2005, por unanimidad de 9 votos.

*indicada garantía, máxime que era prácticamente imposible que en el plazo otorgado pudiera recabar y aportar pruebas en su defensa, así como articular consideraciones para defender los derechos que con la emisión del acto impugnado le pudieran ser vulnerados. Asimismo, tampoco se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento como son la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, ya que no se emplazó al Municipio afectado con la solicitud de creación de uno nuevo, ni se le dio acceso al expediente íntegro del procedimiento para que pudiera conocer los pormenores del caso, pues el hecho de correrle traslado con el plano del nuevo Municipio no le hace conocer las documentales que obran en el expediente, ni la manera en que se satisfacían los requisitos que para la creación de Municipios prevé el artículo 6o. de la Ley citada<sup>30</sup>.*

148. De esta manera, el criterio anterior fue reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 131/2006<sup>31</sup> y por esta Primera Sala en la controversia constitucional 117/2011 y, en el caso específico de la garantía de audiencia y debido proceso, se sostuvo que de la interpretación sistemática de los artículos 14, 16 y 115 constitucional, para que se entienda cumplida esta garantía, previo a la emisión del acto, **debe otorgarse al afectado el derecho de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, garantizando de esta forma una defensa adecuada.**
149. Además, en el procedimiento **deben cumplirse las formalidades esenciales necesarias para garantizar el derecho de defensa**, que se traduce en: a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; c) La oportunidad de alegar; y d) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, no se satisfaría la finalidad de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.
150. Ahora bien, vale aclarar que si bien el criterio jurisprudencial anterior fue generado con motivo de procedimientos de creación de municipios, esta Primera Sala, al resolver la controversia constitucional 11/2010<sup>32</sup> apuntaló esa línea jurisprudencial y sostuvo que **la garantía de plena audiencia debe observarse también en los actos de delimitación territorial**, por lo que resulta igualmente aplicable al caso que ahora se analiza, pues los actos impugnados son susceptibles de causar un perjuicio territorial al actor.

## **II. Violaciones a la garantía de defensa adecuada durante la tramitación del procedimiento de la controversia territorial.**

151. El Municipio promovente sostiene que se vulneró su derecho a la defensa adecuada, porque la Comisión instructora se allegó de diversas pruebas para mejor proveer sin haber corrido traslado al Municipio de Ensenada con el tiempo adecuado para defenderse. En concreto, refiere que se le dio vista al Municipio para que, en el plazo de tres días y dentro de un horario de ocho a quince horas, revisara las pruebas y, posteriormente, en un plazo de cinco días, formulara alegatos.
152. Al respecto, este concepto de invalidez resulta **fundado** por las siguientes razones.
153. Como se mencionó en el apartado anterior, el Tribunal Pleno ha sustentado al resolver la controversia constitucional 54/2004<sup>33</sup>, siempre que el territorio de un Municipio pueda verse afectado por cualquier acto en sentido amplio, **aquél deberá intervenir activamente**, pues es claro que al ser un elemento esencial, cualquier afectación necesariamente repercutirá en todos los ámbitos en que dicho orden de gobierno tiene incidencia, tales como el social, económico, legal, etcétera.
154. En este sentido, en los casos en que se dirima un conflicto de límites territoriales entre dos o más municipios de una entidad federativa, el Congreso local no debe limitarse a respetar la garantía de audiencia y debido proceso de los municipios involucrados, pues su deber va más allá, tratándose de conflictos limítrofes, los municipios afectados deben tener una intervención activa.

<sup>30</sup> "MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

Registro 174874. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Junio de 2006; Pág. 964. P./J. 80/2006 .

<sup>31</sup> Controversia constitucional 131/2006, resuelta por el Pleno el 4 de noviembre de 2008, por mayoría de 6 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza.

<sup>32</sup> Controversia constitucional 11/2010, resuelta por la Primera Sala el 29 de septiembre de 2010, por unanidad de 4 votos de los Ministros Cossío Díaz, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente).

<sup>33</sup> Controversia constitucional 54/2004, resuelta por el Pleno el 30 de junio de 2005, por unanidad de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos (Ponente), Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Azuela Güitrón.

155. Así, como se manifestó en párrafos anteriores, dada la posibilidad de afectación en el territorio de un municipio, se han adoptado elevados estándares que deben cumplir los Congresos locales, haciendo incluso aplicables a esos actos las garantías previstas para los supuestos de suspensión y desaparición del Ayuntamiento, y de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros. En este sentido, los municipios afectados deben tener la oportunidad de conocer el trámite que se sigue, ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, garantizando de esta forma una defensa adecuada.
156. El derecho de los municipios de acudir a defender sus intereses ante el Congreso local no puede limitarse a un enfoque eminentemente formal, pues este derecho tiene un contenido sustantivo que debe respetarse.
157. Por ejemplo, en la tesis jurisprudencial P./J. 80/2006, de rubro: "**MUNICIPIO DE TEPATILÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**", antes citada, el Pleno de este Alto Tribunal reconoció que ante la afectación territorial de un Municipio por un acto de autoridad, la actuación estatal debe respetar los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que el Municipio tenga una plena oportunidad de defensa.
158. En el precedente del que surgió la tesis anterior —controversia constitucional 54/2004— el Tribunal Pleno concluyó que el decreto de creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, Jalisco, vulneró estos principios constitucionales porque aun cuando se le solicitó que remitiera su opinión en un plazo no mayor a cinco días naturales a partir de que se le pusiera a la vista la propuesta de plano que contenía los límites territoriales para la municipalización, **se estimó que ese plazo no era suficiente para respetar la garantía de audiencia y debido proceso del Municipio**, porque *“era prácticamente imposible que en el plazo otorgado pudiera recabar y aportar pruebas en su defensa, así como articular consideraciones para defender los derechos que con la emisión del acto impugnado le pudieran ser vulnerados”*.
159. Así, en la controversia constitucional 54/2004 se estimó que la garantía de audiencia debe ser de tal forma, que el Municipio **efectivamente tenga la oportunidad de participar en el procedimiento respectivo a fin de conocer plenamente las imputaciones** materia del mismo, los elementos existentes tendentes a acreditar tales hechos y, en su caso, aportar los elementos que estime conducentes, **pues de lo contrario su participación se vuelve un mero formalismo** que dista mucho de la finalidad perseguida.
160. En este sentido, de las constancias que obran en el expediente se aprecia que la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de Baja California, durante la instrucción del procedimiento de controversia territorial, el catorce de septiembre de dos mil dieciséis, dictó un acuerdo en el que determinó lo siguiente:

*“(…) QUINTO.- Al tratarse el conflicto de límites territoriales de un asunto de interés público y de singular importancia para el desarrollo social, económico y la seguridad en el Estado y los municipios involucrados, la Comisión de Gobernación al considerar que existen situaciones dudosas, imprecisas o insuficientes en las probanzas ofrecidas, estimó indispensable realizar diligencias para mejor proveer a efecto de conocer la verdad sobre los puntos controvertidos y tomando en consideración que es obligación de la Comisión allegarse de cualquier medio de prueba para tales fines, sin más limitación de que Los medios de convicción no estén prohibidos por la ley ni sean contrarios a la moral, se hace del conocimiento de los Ayuntamientos que personal autorizado por esta Comisión procedió a realizar una búsqueda exhaustiva en diversas instituciones públicas y privadas (...), así como en sus respectivos portales de internet, y como resultado de lo anterior y luego de múltiples revisiones a miles de documentos, se localizó un mapa elaborado durante la tercera década del siglo pasado por la Dirección Nacional de Caminos, Departamento de Cooperación con los Estados, Título Camino Tijuana-Ensenada; así como un mapa elaborado el 16 de febrero de 1915 por Tom A. Allen, en San Diego, California; Título: Mapa de la Baja California y Golfo de California. De igual forma fue realizada una diferencia con objeto de practicar la búsqueda y verificación de información en la página de internet; <http://bibliotecas.unam.mx>, de la cual se obtuvo la información consistente en los citados mapas, con lo cual se da vista a los HH. AYUNTAMIENTOS DE ENSENADA, PLAYAS DE ROSARITO y TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, en la inteligencia de que dichos documentos se encuentran a su disposición en el horario comprendido de las*

8:00 horas a 15:00 horas en las Oficinas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Congreso del Estado, para que dentro del término de tres días, se impongan de los mismos manifiesten lo que a su derecho corresponda (...)

OCTAVO.- Tomando en consideración que de las constancias de autos se advierte que ya han sido desahogadas en su totalidad las probanzas ofrecidas dentro de la presente controversia, se concede a los HH. AYUNTAMIENTOS DE ENSENADA, PLAYAS DE ROSARITO Y TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, el término de cinco días hábiles, computados a partir de la notificación de este acuerdo por personal autorizado por esta H. Comisión, para que formulen sus alegatos, con fundamento en el artículo 419 del Código Procesal Civil<sup>34</sup>.

161. De dicho acuerdo se aprecia que al considerar que existían dudas e insuficiencia probatoria para resolver, ordenó realizar diligencias para mejor proveer a efecto de conocer la verdad sobre los puntos controvertidos y realizó una búsqueda en diversas instituciones públicas y privadas.
162. Incluso, en el propio dictamen impugnado, la citada Comisión parlamentaria refirió que "(...) *luego de múltiples revisiones a miles de documentos, se localizó material probatorio del cual se les dio vista a los ayuntamientos para el efecto de garantizar su derecho de defensa y procurar en todo su igualdad, sin lesionar el derecho de las partes*".
163. En este sentido, mediante el acuerdo referido, se aprecia que la Comisión notificó el quince de septiembre siguiente a los municipios, que contaban con un plazo de tres días para imponerse de los autos y, simultáneamente, con un plazo de cinco días para formular alegatos, lo cual se advierte, también, del acuse de recibo que obra en el expediente<sup>35</sup>.
164. Como se puede advertir, la propia Comisión parlamentaria reconoce que se allegó de pruebas para mejor proveer y que su búsqueda fue compleja y fue resultado de múltiples revisiones a miles de documentos.
165. Siguiendo el criterio sentado por esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 54/2004, se estima que en este caso, el Congreso del Estado de Baja California no protegió la garantía de audiencia y el derecho a la defensa del Municipio de Ensenada a conocer plenamente las imputaciones y pruebas que pretenden acreditar los hechos materia de la controversia territorial, pues el plazo de tres días que se le concedió al Municipio de Ensenada para imponerse de las pruebas allegadas al expediente —dentro de un estricto horario de revisión del expediente de 8:00 a 15:00 horas *in situ*— no es acorde con el derecho de defensa adecuada, pues el derecho se torna ilusorio y no permitió al Municipio defenderse adecuadamente.
166. Por tanto, resulta **fundado** el concepto de invalidez planteado.

### **III. Violaciones a la garantía de audiencia del Municipio promovente durante el procedimiento para la aprobación del Dictamen 137 y la emisión del Decreto impugnado.**

167. Al respecto, el Municipio actor sostiene que en la aprobación del Dictamen 137, la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales transgredió lo dispuesto en el artículo 30, fracción II, de la Constitución de Baja California, así como 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, pues no le dio intervención al Ayuntamiento en la sesión en que se discutió el Dictamen relativo a la resolución del conflicto territorial del cual forma parte el Municipio de Ensenada, con la finalidad de que acudiera alguno de sus integrantes a emitir su opinión con relación a la afectación de su territorio.
168. Para evidenciar lo anterior, sostiene que el Dictamen 137 está fechado el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, que es el mismo día en que se celebró la sesión del Pleno del Congreso, por lo que, es evidente que el dictamen no se repartió tres días antes de que se discutiera en sesión plenaria, lo que vulnera lo previsto en los artículos 123 y 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local.
169. Ahora bien, como se anunció en párrafos precedentes, esta Suprema Corte ha reiterado, al resolver las controversias constitucionales 54/2004 y 117/2011 que, a partir de una interpretación teleológica del artículo 115, de la Constitución Federal, en los casos en que el territorio de un Municipio pueda verse afectado por cualquier acto en sentido amplio —ya sea administrativo, jurisdiccional o legislativo—, aquél deberá intervenir activamente.

<sup>34</sup> Fojas 1220 a 1224 del Tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

<sup>35</sup> Fojas 1220 y 1225 del Tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

170. Siguiendo ese hilo conductor, para analizar los actos de creación de municipios y, en casos como el que ahora se resuelve en que subyace un conflicto de límites territoriales<sup>36</sup>, es evidente que los municipios involucrados son susceptibles de resentir afectación.
171. Por tanto, este Alto Tribunal ha establecido elevados estándares a cumplir por los Congresos locales, de manera que se debe conceder a los Municipios afectados las garantías de audiencia y debido proceso, por lo que se les debe dar el derecho de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, además de cumplirse las formalidades esenciales necesarias para garantizar el derecho de defensa.
172. La garantía de audiencia de los Municipios tiene asidero constitucional, como se señaló en párrafos anteriores y, además, también se encuentra reconocida y regulada en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.
173. El presente caso entraña un procedimiento legislativo con características particulares, pues no se trata de la aprobación de una ley sino de resolver un conflicto de límites territoriales. De esta forma, el Poder Legislativo realiza una función materialmente jurisdiccional con fundamento en las reglas previstas en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California y en las reglas previstas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.
174. Además, la participación del Municipio en el procedimiento de conflicto de límites territoriales es sustancialmente distinta a la que tiene en un procedimiento de creación de leyes, pues en el primero defiende su territorio y naturalmente actúa de manera parcial, mientras que en el segundo hace saber la opinión del Municipio como ente afectado por la legislación que se quiere aprobar con miras al bien común.
175. Por estas razones en el conflicto de límites territoriales la participación del Municipio se da desde el inicio y a lo largo de todo el procedimiento materialmente jurisdiccional, pues lo que se disputa es su territorio.
176. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en las controversias constitucionales 11/2010 y 117/2011 relativas a conflictos territoriales, esta Suprema Corte estableció elevados estándares para resolver dichos conflictos, precisamente por la materia de disputa.
177. Aunado a lo anterior, en la controversia constitucional 19/2007<sup>37</sup> el Tribunal Pleno declaró la invalidez de un Decreto emitido por el Congreso del Estado de Jalisco en el que no se notificó al Poder Ejecutivo, con anticipación, que se iba a llevar a cabo la sesión, a efecto de permitirle enviar a un orador para tomar parte en los debates. Al respecto, en la sentencia se sostuvo lo siguiente:

*“En el caso, el principio de democracia representativa no resulta aplicable, porque no se trata de un problema de participación de minorías o mayorías parlamentarias; sin embargo, como se cuestiona la posibilidad o imposibilidad de que el gobernador, entre otros, participen en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas, a efecto de que se le dé oportunidad de hacer uso del derecho de deliberación que la Constitución local le concede; **debe atenderse a los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente 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 les otorga ese derecho; por tanto, en ese tenor, es necesario determinar si existe o no la violación alegada por el actor.***

(...)

***Al respecto debe señalarse que las irregularidades del procedimiento legislativo destacadas se dan en un contexto marcado por la falta de discusión por parte de quien presentó la iniciativa de reforma, porque el Congreso local aprobó parcialmente la iniciativa del Ejecutivo Estatal a través del Decreto 21683/LVII/06, que reforma, adicióna y deroga diversos artículos de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Electoral, todas del Estado de Jalisco, lo cual confirmó por Decreto 21732/LVII/06, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos del Decreto 21683, en virtud de las observaciones que presentó el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 33 de la Constitución Política del***

<sup>36</sup> Esta Primera Sala, al resolver la controversia constitucional 11/2010 sostuvo que la garantía de plena audiencia debe observarse también en los actos de delimitación territorial.

<sup>37</sup> Controversia constitucional 19/2007, resuelta por el Pleno el 16 de febrero de 2010, por unanidad de 11 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas (Ponente), Zaldivar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Ortiz Mayagoitia.

*Estado de Jalisco, que contiene reformas y adiciones a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Electoral, todas del Estado de Jalisco, sin que se hubiese dado oportunidad al Ejecutivo del Estado de hacerse oír en la tribuna del citado órgano legislativo, para, de viva voz, demostrar y alegar sobre la viabilidad y conveniencia de aprobar totalmente su iniciativa de reforma propuesta, no obstante que el Gobernador del Estado hizo valer como primera observación que no se le dio intervención en la discusión previa a la aprobación del Decreto 21683 y que, por ende, no se cumplía con lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución del Estado para la aprobación de dicha norma.*

*En estas circunstancias, no es posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento irregular para su aprobación, pueda ser resultado del debate que debe existir en el órgano legislativo local, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambos del Estado de Jalisco, cuando, como en el caso, no se justifica la falta de notificación al Poder Ejecutivo del Estado de la fecha de discusión del Decreto impugnado, a través de la cual podría sostenerse la viabilidad de la aprobación, en sus términos, de la las iniciativas presentadas; por tanto, la violación al procedimiento legislativo anotada es grave al trascender a la aprobación de la norma, si se toma en consideración que el contenido del artículo 29 de la Constitución del Estado, respecto al derecho de participación deliberativa en el Congreso, en relación con el inciso 2) del artículo 164 de la Ley Orgánica del Congreso local, en cuanto a que no puede ponerse a discusión un proyecto de ley o decreto sin haberse satisfecho lo previsto en el artículo 29 mencionado, generan una norma prohibitiva, en relación con una obligación inexcusable, que impacta sobre las posibilidades reales de expresión del Poder Ejecutivo mencionado, toda vez que se impidió que el nivel de gobierno anotado estuviera en posibilidad de comparecer a la tribuna del Poder Legislativo local para la discusión del proyecto de ley correspondiente, al no habersele citado para debatir al respecto.*

(...)

*No es obstáculo para considerar grave la violación del procedimiento legislativo destacada, que el Ejecutivo local haya tenido la oportunidad de formular observaciones después de aprobada la norma, toda vez que, por una parte, como ya se destacó en párrafos precedentes, en las observaciones correspondientes se argumentó la violación a lo dispuesto por los artículos 29 de la Constitución local y 168 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, lo que no fue tomado en consideración por el órgano legislativo local y, por otra parte, en el caso de los preceptos mencionados se trata de un derecho para que el Ejecutivo local haga uso de la tribuna del Poder Legislativo y de viva voz exprese lo que considere necesario a efecto de demostrar la necesidad y conveniencia de aprobar el proyecto de ley o decreto respectivo, mientras que, en el caso restante, se trata de una facultad del Poder Ejecutivo de formular observaciones, lo cual únicamente es por escrito y, por ende, limita la posibilidad de usar la tribuna legislativa y la voz para hacer llegar al órgano legislativo la información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieron no haberse tomado en cuenta al momento de discutirse el proyecto respectivo.”*

178. A partir de este precedente, que si bien está relacionado con procedimientos eminentemente legislativos, se puede advertir, como nota caracterizadora, que tratándose de cuestiones de relevancia en la esfera de atribuciones de un órgano no parlamentario, es necesario concederle la oportunidad de acudir al procedimiento legislativo para presentar opiniones respecto de los temas que pueden afectarle.
179. En este sentido, trasladando —en la medida de lo posible— este criterio a las controversias en las que se diluciden conflictos territoriales, es posible establecer algunas garantías en favor de los municipios: A. Se debe citar al Ayuntamiento a la sesión con la anticipación que prevé la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en este caso, con cinco días de anticipación; y B. La violación por falta de notificación se debe analizar en el contexto global del procedimiento, lo que de conformidad con lo resuelto en las constitucionales 11/2010 y 117/2011 debe ser analizado en sentido estricto, pues la afectación del territorio de los municipios es de relevancia pública y puede tener un alto impacto en la población del Municipio y el disfrute de los servicios públicos esenciales.

180. De acuerdo con esto, como se mencionó en páginas anteriores, el Municipio actor sostiene que, indebidamente, no se le notificó con cinco días de anticipación que se celebraría una sesión el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, en que la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales discutió el Dictamen 137 impugnado, a fin de que pudiera enviar un representante que, sin voto, participara en los trabajos, con fundamento en el artículo 30 de la Constitución local y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

181. Los referidos preceptos disponen lo siguiente:

**“Artículo 30** [de la Constitución local].- 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 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.”

182. Asimismo, como se reconoce en el artículo 27 de la Constitución local, el Congreso de Baja California tiene la facultad para dirimir de manera definitiva, las controversias o diferencias que se susciten sobre límites territoriales intermunicipales. Y, en el artículo 76, fracción V, de la Constitución del Estado, se refiere lo siguiente:

**“Artículo 76.-** El Municipio es la base de la organización territorial del Estado; es la institución jurídica, política y social, de carácter autónomo, con autoridades propias, atribuciones específicas y libre administración de su hacienda. Su objeto consiste en organizar a la comunidad asentada en su territorio, para la gestión de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades colectivas, tendientes a lograr su desarrollo integral y sustentable; proteger y fomentar los valores de la convivencia Local, así como ejercer las funciones y prestar los servicios públicos de su competencia.

(...)

Para crear o suprimir un Municipio se requiere:

(...)

III.- Tomar en cuenta los factores geográficos, demográficos y socioeconómicos del territorio respectivo;

IV.- Solicitar la opinión de los Ayuntamientos afectados, la que deberá justificar la conveniencia o inconveniencia de la pretensión; y

V.- Los demás requisitos que determine la Ley.

En el caso de la fijación y modificación de los límites territoriales de los municipios, además de lo que establezca la Ley, se estará a lo dispuesto en las fracciones III y IV de este Artículo”.

183. Como se puede apreciar, la participación de los municipios en los procesos que se lleven a cabo por el Poder Legislativo local —se trate de actos parlamentarios o jurisdiccionales en sede parlamentaria como el conflicto de límites territoriales— es obligatoria a partir de la interpretación que esta Suprema Corte ha hecho respecto del artículo 115 constitucional y por mandato del propio legislador de Baja California.

184. Ahora bien, de las constancias del expediente se desprende que **la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales no anunció al Ayuntamiento cuando menos con cinco**

**días de anticipación la fecha de la sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis en que se discutió el proyecto de Dictamen 137 a fin de que pudiera enviar un representante que sin voto tomara parte en los trabajos**, es decir, para que pudiera presentar sus opiniones y alegatos.

185. Es cierto que dos días antes de la sesión del veintiocho de septiembre el Municipio había presentado sus alegatos, sin embargo, eso lo hizo sin conocer el proyecto de Dictamen 137. En efecto, la oportunidad que prevén los artículos 30 de la Constitución del Estado y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado es para presentar en la sesión de la Comisión opiniones y alegatos respecto del proyecto de Dictamen.
186. De esta manera, se considera que **la falta de citación a la sesión del veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis es una violación grave de la garantía de audiencia del Municipio de Ensenada**, que vulnera lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y los estándares constitucionales que se han definido en páginas precedentes.

**B. Violaciones en el procedimiento para la aprobación del Dictamen 137 y la emisión del Decreto impugnado (dispensa de trámites legislativos).**

187. El Municipio actor sostiene que en la aprobación del Dictamen 137 por parte del Congreso local, se solicitó una dispensa de trámite a fin de que se leyera únicamente los puntos resolutive del dictamen, por tanto, los diputados desconocían las consideraciones contenidas en el mismo al no haberse repartido con anticipación ni leído en la sesión previa a la votación. En consecuencia, se arguye que es evidente la vulneración del principio democrático y las reglas del procedimiento legislativo contenidas en el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local.
188. Al respecto, para dar contestación a este concepto de invalidez, es necesario relatar cómo se desarrollaba el procedimiento a la luz de la Ley Orgánica del Poder Legislativo vigente en el momento de expedir el Dictamen. De esta manera, conforme a lo previsto en el artículo 29 de la Constitución local<sup>38</sup>, todas las iniciativas de ley o decreto deberán someterse al trámite de dictamen, discusión y aprobación.
189. Asimismo, a partir de lo expuesto en los artículos 31 de la Constitución local, así como 18, 55, 56, 62, 93, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 130, 132, 143, 144, 145, 147, 149, 150, 153, 161, 162, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, se desarrolla el procedimiento legislativo siguiente:
190. - La iniciativa de decreto deberá presentarse ante el Presidente del Congreso local por escrito y firmada, en la que deberán exponerse las consideraciones que justifiquen la proposición. Las iniciativas deberá contener una exposición de motivos en la que se expongan las consideraciones que justifican la proposición de creación del decreto.
191. - El Presidente del Congreso turnará la iniciativa a la Comisión que le corresponda según su naturaleza. Corresponde a la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales el conocimiento, estudio y dictamen del establecimiento y modificación de la extensión del territorio que corresponda a los Municipios, así como los convenios que celebren cualquiera de los Ayuntamientos sobre cuestión de límites de extensión territorial; y de los conflictos sobre límites que se susciten entre los Municipios.
192. - 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<sup>39</sup>.
193. - Podrá dispensarse el trámite de turno de las iniciativas a la Comisión competente cuando el Pleno del Congreso del Estado por mayoría simple y en votación económica califique de urgente y obvia resolución la iniciativa y existan hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa<sup>40</sup>. Cuando se dispense el trámite, se pondrá a discusión el asunto

<sup>38</sup> "Artículo 29 [Constitución del Estado de Baja California]. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I.- Dictamen de Comisiones;

II.- Discusión;

III.- Votación".

"Artículo 116 [Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California]. Las Iniciativas de Ley o Decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I.- Dictamen de Comisiones;

II.- Discusión; y,

III.- Votación".

<sup>39</sup> "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".

<sup>40</sup> "Artículo 119. Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

inmediatamente después de que su autor lo haya presentado, de no ser aprobado, se turnará a la comisión correspondiente<sup>41</sup>.

194. - Una vez que la Comisión reciba la iniciativa deberá elaborar un dictamen que contenga el nombre de la Comisión, el número de dictamen, los antecedentes del asunto, el análisis y estudio de la iniciativa, los considerandos tomados en cuenta, los puntos resolutive, la fecha del dictamen y la firma de los Diputados que forman parte de la Comisión. El dictamen deberá presentarse dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente en que haya recibido la iniciativa. El Pleno del Congreso podrá prorrogar dicho plazo en un máximo de quince días.
195. - Firmado el dictamen por la mayoría de los miembros de la Comisión (ya sea a favor o en contra de la iniciativa), se remitirá por escrito el dictamen a los Diputados y se adjuntarán los votos particulares si los hubiera.
196. - Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, los Ayuntamientos y al Poder Judicial con cinco días de anticipación a la fecha de la Sesión en que se debata el proyecto a fin de que pueda enviar un representante que sin voto tome parte en los trabajos, es decir, concurran al desahogo de las sesiones a presentar sus opiniones o alegatos<sup>42</sup>.
197. - Los diputados recibirán los proyectos de dictámenes y dictámenes de las Comisiones que vayan a ser objeto de debate por lo menos tres días antes de las discusiones en Comisiones y en el Pleno<sup>43</sup>.
198. - Abierta la sesión del Pleno del Congreso se procede a dar cuenta de los asuntos a tratar en el orden establecido en el artículo 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. El Congreso únicamente podrá sesionar con la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros.
199. - Previo a que el Presidente del Congreso declare abierto el debate, se dará lectura al documento, iniciativa o dictamen en cuestión. Para el desarrollo del debate el Presidente formulará una lista de Diputados que pidiesen la palabra en pro o en contra.
200. - Cuando se discutan dictámenes de las Comisiones, primero intervendrá un miembro de la Comisión quien expresará el fundamento y motivo del dictamen y después se llevará a cabo la discusión en lo general y en lo particular.
201. - Agotada la lista de oradores, el Presidente del Congreso preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido. De declararse que el asunto se encuentra suficientemente discutido, el Presidente ordenará a la Secretaría y a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, que haga el anuncio correspondiente a fin de que los Diputados ocupen sus asientos. Posteriormente, se someterá el asunto a votación.
202. - Tratándose de **límites territoriales de los municipios** el dictamen deberá aprobarse por una mayoría de dos terceras partes de los miembros del congreso<sup>44</sup>.

---

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

No podrá dispensarse el trámite a comisiones de ninguna cuenta pública".

<sup>41</sup> "Artículo 145. Cuando se dispense el trámite a que se refiere el Artículo 119 de esta Ley, se pondrá a discusión inmediatamente después de que su autor la haya presentado, pudiendo hacer uso de la palabra hasta dos Diputados en contra y dos en pro, e inmediatamente se someterá a votación del Pleno la propuesta. De ser aprobada se le dará el trámite correspondiente y, en caso contrario se turnará a la Comisión correspondiente".

<sup>42</sup> "Artículo 30 [Constitución local]. 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 120 [Ley Orgánica del Poder Legislativo local].- 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>43</sup> "Artículo 18. Son derechos de los Diputados: (...)

VII.- Recibir por lo menos tres días antes de la discusión en Comisiones y en el Pleno, los Proyectos de Dictámenes, los Dictámenes de las Comisiones y opiniones de los órganos técnico-administrativos, que vayan a ser objeto de debate;"

<sup>44</sup> "Artículo 27 [Constitución local]. Son facultades del Congreso: (...)

XXVI.- Crear o suprimir municipios, fijar, delimitar y modificar la extensión de sus territorios, autorizar mediante Decreto los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren los municipios; así como dirimir de manera definitiva las controversias o diferencias que

203. - Para la aprobación de los dictámenes de iniciativa de ley o decretos en lo general y en lo particular la votación será nominal.
204. - Finalizada la votación, el Secretario de la Mesa directiva realizará el recuento de los votos y anunciará el resultado final.
205. - Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el congreso se remitirán al Ejecutivo firmados por el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. Las iniciativas adquirirán el carácter de Ley cuando, habiendo sido aprobadas por el congreso, sean publicadas por el Ejecutivo.
206. Como se puede advertir, de conformidad con lo previsto en el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, **el dictamen debe ser repartido entre los Diputados integrantes de la Comisión y del Pleno, por lo menos tres días antes de las discusiones respectivas.**
207. De este modo, las discusiones de la Comisión como del Pleno se dieron el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis. Por un lado, como consta en la versión estenográfica de la sesión de la Comisión que transcurrió de las trece horas con veinticinco minutos a las catorce horas con cincuenta y nueve minutos (13:25 a las 14:59 horas), por votación unánime pero sin justificación **se dispuso distribuir el proyecto de Dictamen 137 cuando menos tres días antes entre los integrantes de la Comisión**, así como emitir y circular la convocatoria para la sesión<sup>45</sup>. Ahora bien, en la sesión de la Comisión se leyó íntegramente el proyecto de Dictamen y se aprobó el proyecto por unanimidad de votos.
208. Por otro lado, como consta en la versión estenográfica de la sesión de Pleno que inició a las catorce horas con cincuenta y cinco minutos (14:55 horas) y concluyó a las veintidós horas con cuatro minutos (22:04 horas), **se aprobó por votación mayoritaria la dispensa de distribuir cuando menos tres días antes el Dictamen 137 entre los integrantes del Pleno, así como la lectura completa del Dictamen y únicamente la lectura de sus puntos resolutivos.**
209. La urgencia se razonó por el Diputado José Roberto Dávalos Flores de la siguiente manera:
- “(…) por el hecho de que es un tema precisamente como está expresada, que tiene ya en el tintero 21 años, que es pues importante ya resolverle a los ciudadanos que se encuentran ese esta área controvertida y por ello pues, era solicitar pues la dispensa del trámite, de la circulación de los tres días, de los Diputados que conforman la legislatura, además pues, dado que apenas el día, el lunes, se terminó pues ya con la etapa de alegatos y por eso es que tuvimos que sesionar de manera extraordinaria en la Comisión y bueno, en este último extraordinario, es que estamos viendo precisamente esta iniciativa; es cuanto Diputada Presidenta”<sup>46</sup>.*
210. La dispensa de trámites está prevista en el artículo 31 de la Constitución del Estado que prevé que “[e]n 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”.
211. Asimismo el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado prevé la dispensa específica sobre el turno de una iniciativa a la Comisión competente, señalando que resulta necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad, debiendo evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes.
212. En el presente caso la aprobación del Dictamen 137 en la Comisión de Gobernación y en el Pleno del Congreso **se llevó a cabo en un mismo día el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, lo que impidió a los diputados tener completo conocimiento de su contenido.** Además, la dispensa del trámite de circular el Dictamen entre los diputados y de hacer una lectura íntegra se

---

se susciten sobre límites territoriales intermunicipales, modificando en su caso el Estatuto Territorial. Lo previsto en esta fracción se sujetará, a la emisión del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los Diputados integrantes del Congreso; (...).”

**Artículo 147** [Ley Orgánica del Poder Legislativo local]. La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada, entendiéndose por:

I. Mayoría simple, la correspondiente a más de la mitad de los Diputados que asistan a la sesión;

II. Mayoría absoluta, la correspondiente a más de la mitad de los Diputados que integran el Congreso del Estado; y,

III. Mayoría calificada, la correspondiente a las dos terceras partes de los Diputados que integran el Congreso del Estado.

En los casos en que la Constitución Local, esta Ley, sus Reglamentos u otros ordenamientos, no definen la clase de votación para resolver un asunto de competencia del Congreso, se entenderá que deberá efectuarse por mayoría simple”.

<sup>45</sup> Foja 1781 del Tomo III del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

<sup>46</sup> Fojas 1474 y 1475 del Tomo III del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

- aprobó por mayoría de votos en el Pleno del Congreso, lo que implica que sí hubo oposición de algunos de los Diputados.
213. Asimismo, la razón que se dio para justificar la urgencia no cumple con lo dispuesto por el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, ni con los parámetros que ha establecido esta Suprema Corte al respecto.
214. En efecto, este Alto Tribunal ha sostenido, entre otros casos, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008<sup>47</sup>, que de acuerdo con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, no basta con la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida, pues para dispensar uno o todos los trámites es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente con el objeto de que, en su caso, pueda ser objeto de control de constitucionalidad.
215. Así, la calificación de urgencia debe motivarse con razones objetivas que apoyen la decisión de dar celeridad a la discusión de un asunto. Estas razones, sin embargo, no pueden ser consideradas como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos que se encaminen a demostrar la necesidad de la dispensa de trámites.
216. En este sentido, para sustentar la urgencia de un asunto deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones<sup>48</sup>:
217. - La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.
218. - La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.
219. - 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.
220. En el caso no se acredita la existencia de una urgencia, pues no se expusieron argumentos sólidos que demuestren la necesidad de omitir los trámites parlamentarios sin que se afecte el principio democrático.
221. De conformidad con el artículo 119, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California resulta necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad, debiendo evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes.<sup>49</sup>
222. Así, el razonamiento del diputado no justifica la urgencia, pues el hecho de que el asunto tenga un largo periodo pendiente de resolver, no justifica la dispensa de circular el Dictamen entre los diputados que integran el Pleno del Congreso y de llevar a cabo su lectura.
223. En efecto, un hecho impreciso como que el asunto lleva veintiún años en el tintero no constituye una condición de urgencia para la discusión y aprobación del Dictamen en el Pleno; además no hay una relación medio-fin entre el tiempo que ha durado el procedimiento de conflicto de límites territoriales, que en el caso era de casi cinco años al momento de dictar el Dictamen, con dispensar la circulación del Dictamen y su lectura íntegra.
224. Finalmente, que el procedimiento de conflicto de límites territoriales haya durado casi cinco años no hace evidente la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sino al contrario, demandaba el más estricto cumplimiento de los trámites al momento de deliberar y aprobar el

<sup>47</sup> Acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, resuelta por el Pleno el 20 de noviembre de 2008, por mayoría de 8 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel (Ponente), Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. En contra la Ministra Luna Ramos y los Ministros Franco González Salas y Gudiño Pelayo.

<sup>48</sup> El presente estándar se base en lo expuesto en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas, así como en la tesis de jurisprudencia del Pleno P./J. 33/2007, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)". Registro 172426. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; Pág. 1524. P./J. 33/2007.

<sup>49</sup> "Artículo 119. Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

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

Dictamen. Más aún, cuando lo que está en disputa es el territorio de un Municipio, pues conforme a nuestros precedentes se deben cumplir estándares elevados.

225. Por tanto, resulta **fundado** este concepto de invalidez.

226. En conclusión, al estimarse que existieron violaciones a la garantía de audiencia del Municipio promovente, consistentes en impedir la defensa adecuada de sus intereses patrimoniales, esta controversia constitucional **es fundada** y suficiente para declarar la invalidez del Dictamen 137 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis y del Decreto 684 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de octubre de dos mil dieciséis.

227. **NOVENO. Efectos.** Atendiendo a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>50</sup>, la declaración de invalidez del Dictamen 137 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis y del Decreto 684 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de octubre de dos mil dieciséis mediante el cual se publicaron el resolutivo y los artículos transitorios del citado Dictamen, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo de la entidad.

228. Por lo expuesto y fundado, se

#### RESUELVE:

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del Dictamen 137 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis y del Decreto 684 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Baja California el siete de octubre de dos mil dieciséis.

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

**Notifíquese;** haciendo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, y de los Ministros Luis María Aguilar Morales (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero por consideraciones diferentes, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Firman el Presidente de la Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Presidente de la Primera Sala, Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá.**- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales.**- Rúbrica.- La Secretaria de Acuerdos de la Primera Sala, **María de los Ángeles Gutiérrez Gatica.**- Rúbrica.

Ciudad de México, a veinte de agosto de dos mil diecinueve.- **Carmina Cortés Rodríguez**, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, CERTIFICA: Que la anterior es copia de la sentencia de veintiséis de junio de dos mil diecinueve, dictada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en la **controversia constitucional 158/2016**, promovida por el Municipio de Ensenada, Estado de Baja California; la cual se expide en treinta y siete (37) fojas útiles, debidamente cotejadas, foliadas, selladas y rubricadas, para los efectos legales a que haya lugar.- Lo anterior, en cumplimiento a la resolución de referencia, así como al acuerdo del quince de agosto pasado, dictado por el **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Doy fe.- Rúbrica.

<sup>50</sup> "Artículo 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".