

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 204/2020, así como el Voto Aclaratorio del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 204/2020.

ACTOR: MUNICIPIO DE TIJUANA, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIAS:

GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ Y

VALERIA PALMA LIMÓN.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **dieciocho de agosto de dos mil veintidós.**

VISTOS, y

RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Demanda.** Por escrito presentado el once de diciembre de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Arturo González Cruz, Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Estado de Baja California, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad, así como del Secretario General de Gobierno, por los siguientes actos:
 - “**IV. Norma cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.**
 - A. Al Congreso del Estado de Baja California, se reclama el Decreto número 158 emitido en Sesión Extraordinaria Virtual en la Ciudad de Mexicali, Baja California el 14 de noviembre de 2020, mediante el cual, se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.**
 - B. Al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, por conducto del Gobernador del Estado, así como al Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, se reclama la promulgación y publicación en el Periódico Oficial para el Estado de Baja California de fecha 14 de noviembre de 2020, del Decreto número 158 de fecha 14 de noviembre de 2020.**
 - C. A todas las entidades demandadas, se reclama las consecuencias de hecho y de derecho, así como los actos que con motivo de la reforma, procedan a ejecutar o realizar, tanto el Congreso de Estado de Baja California, como el Gobernador del Estado de Baja California, del contenido de la reforma del artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.”**
2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 14, 16, 115, fracciones I y II y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** El Municipio actor argumentó como conceptos de invalidez los que a continuación se resumen:
4. **A.** El Decreto reclamado desconoce la competencia constitucional del régimen de gobierno interno del que goza el Municipio de Tijuana, Estado de Baja California, por el cual ejerce las facultades que le son propias e inherentes, por lo que se está ante una franca contravención al artículo 115 constitucional, ya que el Decreto rebasa la competencia material de la legislatura local.
5. En efecto, de conformidad con el artículo 115, fracciones I y II, de la Constitución Federal, los ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal. Ordena entonces, en favor de los municipios, el principio de autonomía, por el cual autoriza a los Congresos locales a legislar sólo en ciertas materias en donde existen atribuciones concurrentes, como podrían ser: desarrollo urbano, reservas territoriales, reservas ecológicas y demás, pero no autoriza para erigirse en una instancia más

exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de los actos de disposición, administración y regulación del régimen interno, lo que el Decreto reclamado ignora, de ahí que desconoce la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve que reconoció la autonomía municipal.

6. Esa autonomía otorga la facultad de expedir reglamentos, los cuales tienen la característica constitucional que permite a los municipios, adoptar la regulación interna propia, es decir, aquella que atiende a las características sociales, económicas, biográficas, poblacionales, urbanísticas, y otras; esa es la razón de ser de la facultad reglamentaria reconocida a los municipios, ya que les permite emitir la reglamentación propia de las características de cada uno de ellos; máxime si se toma en cuenta la intención del Poder Reformador contenida en la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, que buscó la consolidación de la autonomía municipal, con un ámbito de gobierno con competencias propias y exclusivas.
7. Por ello, el Decreto impugnado violenta los principios de autonomía municipal y división de poderes, en el ámbito de la facultad reglamentaria, de libre organización y régimen de gobierno interno que el artículo 115, fracciones I y II, de la Constitución Federal otorga a los municipios, lo que se logra a través de la expedición de reglamentos y demás disposiciones para normar su régimen interno y, en éste, determinar las suplencias de sus órganos, de los regidores, síndicos y presidentes municipales, según sus necesidades y características. No obstante, el Decreto reclamado invade la esfera de competencia del municipio en franca violación al numeral 115 constitucional, ya que la determinación de las suplencias de las autoridades del municipio corresponde exclusivamente a los ayuntamientos y no al Congreso estatal. En otras palabras, la regulación de las ausencias y suplencias es competencia exclusiva de los ayuntamientos, pues son cuestiones propias de su régimen interno, lo que se corrobora con la lectura del procedimiento de reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, que permite a los municipios normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno que le son propios, lo que incluye las ausencias y suplencias de los funcionarios del ayuntamiento.
8. Agrega que de acuerdo con la reforma constitucional citada, la regulación de aspectos generales en las leyes estatales tendrá por objeto únicamente fijar un marco normativo homogéneo, adjetivo y sustantivo a los municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure su funcionamiento, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad, en virtud de que cada municipio tiene características propias; por ello, la competencia reglamentaria del municipio incluye la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo. En ese contexto no es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa local, para regular la materia municipal, las autoridades demandadas con el Decreto reclamado, intervengan en la organización interna de cada municipio; esto es, las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener una extensión temática tal, que anule la facultad del municipio para reglamentar sus aspectos particulares. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los ayuntamientos, lo relativo a su organización y funcionamiento internos.
9. A pesar de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, el Decreto cuestionado otorga al Congreso del Estado la facultad de designar quién asumirá el cargo de presidente municipal tratándose de ausencias definitivas, siendo aquellas las mayores de treinta días, cuando la propia Constitución Federal refiere que ese tipo de ausencias serán cubiertas por el suplente, es decir, le da a esta figura la primera opción de sustitución tratándose de ausencias definitivas, lo que desconoce el Congreso demandado, quien no tiene la facultad de suprimir la figura del suplente; de ahí que es evidente la intromisión en el régimen interno de gobierno del Ayuntamiento actor, para lo cual cita el artículo 27, fracciones XVIII y XIX, de la Constitución del Estado de Baja California, para insistir que no prevé facultades para el Poder Legislativo de intervenir y decidir las ausencias, suplencias y licencias de las autoridades municipales o, en su caso, supeditar a su voluntad la forma de organización interna. Aún más, las suplencias dependen del ánimo no sólo del Congreso del Estado sino también del Gobernador, sin tomar en cuenta a los órganos municipales, lo que atenta contra la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, que aumentó las atribuciones de los municipios, consolidó su facultad reglamentaria y la de decidir su ámbito de organización interna.
10. Expresa que el Decreto cuestionado viola el principio de seguridad jurídica porque se contradice con diversos numerales del propio ordenamiento, por ejemplo, con los artículos 3 y 28, de los que se observa que existe autonomía de los ayuntamientos para normar en el ámbito de su competencia, su funcionamiento, el de la administración pública municipal y el de sus órganos internos, sin excepción; desde luego siempre y cuando se respeten las bases generales que disponga el órgano legislativo local.
11. Aclara que no combate la facultad del Congreso local para legislar en materia municipal, incluso la facultad para resolver en forma definitiva alguna ausencia de los órganos internos del municipio en términos de la Constitución Federal, sino que lo que ocasiona el agravio a la autonomía de los

ayuntamientos es, primero, porque la reforma combatida prevé como ausencia definitiva aquellas mayores de treinta días, lo que es ilógico y fuera de contexto; segundo, porque desconoce la figura del suplente; y, tercero, se adjudica facultades que no están expresamente previstas en la Constitución Federal.

12. **B.** La disposición impugnada no guarda conformidad con las bases del procedimiento de elección de los integrantes del ayuntamiento en términos de la fracción I del artículo 115 constitucional, el cual prevé que para el caso de que alguno de éstos dejare de desempeñar su cargo, entendiéndose como la separación definitiva, será sustituido por su suplente, según lo disponga la ley; sin embargo, la reforma cuestionada ignora el concepto de ausencia definitiva, pues introdujo que ésta es aquella de más de treinta días naturales.
13. En otros términos, el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal prevé los supuestos por los cuales un integrante del ayuntamiento puede dejar de desempeñar su cargo, debiendo entenderse esto como ausencia definitiva y éstos son: **a)** Cuando la legislatura local, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes suspenda el ayuntamiento; **b)** Declare que éste ha desaparecido; y, **c)** Cuando suspenda o revoque el mandato de algunos de sus integrantes, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.
14. Aunado a esto la Constitución del Estado no refiere expresamente los casos de ausencia definitiva de los integrantes de un ayuntamiento; sin embargo, por ejemplo, en su artículo 46 sí regula lo que debe entenderse por falta absoluta del gobernador; por tanto, si se toma en cuenta que los cargos de elección popular son irrenunciables, salvo que exista causa grave, en una interpretación armónica del diverso 115, fracción I, constitucional y lo dispuesto en la Constitución local, deben considerarse como ausencias definitivas aquéllas mencionadas en el párrafo que antecede, supuestos en los cuales, aquellos funcionarios electos que se retiren, deberán ser sustituidos por sus suplentes. A pesar de ello, el numeral 42 de la Ley del Régimen Municipal reclamada, ordena que serán ausencias definitivas aquellas mayores de treinta días naturales y que en esos casos el Congreso del Estado resolverá en definitiva.
15. Esto pone de manifiesto que el alcance que se asignó al concepto “ausencias definitivas” como aquellas mayores de treinta días resulta evidentemente inconstitucional, dado que la palabra definitiva se entiende como aquel supuesto en el que ya no es posible el regreso del funcionario; en otras palabras, es inconstitucional que se califique como definitiva aquella ausencia mayor de esos treinta días, máxime que existe irrenunciabilidad sin causa justificada a los cargos de elección popular y que para la Constitución Federal y la local lo definitivo tiene otro alcance.
16. Reitera que existe intromisión de las autoridades demandadas en la facultad de los ayuntamientos de organizar su régimen interno, porque la Constitución Federal permite que a través de la ley de la materia, en caso de no existir suplente, los Congresos locales determinen el procedimiento para cubrir la vacante, lo que no significa que las legislaturas puedan distorsionar el alcance del concepto “ausencia definitiva” a que se refiere la Constitución Federal.
17. **C.** La reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, desaparece la figura de las licencias y ausencias provisionales, así como la facultad de los municipios para resolver sobre ellas, lo que provoca antinomias en el mismo ordenamiento y, por ende, transgresión al principio de seguridad jurídica que protege el diverso 16 constitucional. Esto es así, ya que por un lado, esa Ley en su numeral 3 reconoce al ayuntamiento como órgano deliberante en todas aquellas facultades propias de su organización interna, lo que incluso se confirma con la redacción anterior del artículo 42 reformado, de cuya lectura se advierte su armonía con todo el ordenamiento, en virtud de que reconocía la total independencia del régimen interno a los ayuntamientos, para que a través de su órgano supremo se decidieran los temas internos, como son aquellos consistentes en las ausencias por licencia, las provisionales y temporales según el caso concreto. Motivo por el cual el decreto combatido es inconstitucional porque eliminó la hipótesis para presentar solicitudes de licencia y la atribución del órgano supremo municipal para conocer los casos de ausencias y resolver sobre las licencias respectivas.
18. **D.** Otra de las razones por las que resulta inconstitucional el Decreto reclamado consiste en que permite una invasión a la esfera competencial del municipio, ya que será el Poder Ejecutivo local quien envíe una terna para que se designe a aquél que supla las ausencias del presidente municipal, para el caso de que el suplente no asuma el cargo o no se presente, con lo que se despoja al ayuntamiento, concretamente a su cabildo, de la facultad de decidir esa problemática. Pero no sólo suprime esa atribución, sino que concede una facultad extraordinaria a un poder ajeno al municipio, como lo es el Gobernador del Estado, lo que violenta el principio de autonomía municipal porque automáticamente se excluye cualquier posibilidad para que el municipio se haga cargo de los actos relacionados con la

autorización, resolución o trámite de la designación del munícipe temporal; así como la posibilidad de que a propuesta del cabildo se designe uno que cumpla no sólo con los requisitos legales, sino con las políticas públicas municipales.

19. **E.** El Decreto combatido viola el artículo 115 constitucional ya que de acuerdo con los diversos 18, fracción IV, 41, fracción VI y 80, fracción IV, de la propia Constitución local, el presidente municipal puede separarse de su cargo de manera provisional noventa días antes de alguna elección, es decir, si está interesado en contender por un puesto de elección popular, el régimen local le permite separarse del cargo por ese espacio de tiempo. Empero, la reforma reclamada prevé que las ausencias mayores a treinta días serán definitivas, lo que provoca que no pueda hacerse efectiva aquella posibilidad que la Constitución local otorga al munícipe de ausentarse en su encargo de manera provisional hasta por noventa días; esto es, desconoce la posibilidad de separación provisional cuando tiene el interés de acceder a un cargo público, limitando esa posibilidad a los treinta días referidos, asumiendo que se trata de una ausencia definitiva cuando en realidad es una ausencia provisional, lo que violenta la Constitución Federal; además de que desconoce que la separación del cargo de manera provisional por noventa días no exige la renuncia del funcionario sino la separación del cargo para colocarlo en una situación de igualdad en caso de que logre contender por un puesto de elección popular.
20. Por ende, fijar las ausencias definitivas como aquellas mayores de treinta días, es tanto como obligar al funcionario interesado a que renuncie, a pesar de que la Constitución local le permite separarse provisionalmente noventa días antes de una elección. De ahí que se alegue no sólo una transgresión a la autonomía municipal, a la integración constitucional del municipio, sino que se desconocen los principios de seguridad jurídica y de jerarquía normativa. En consecuencia, la reforma reclamada desconoce la posibilidad que tienen los presidentes municipales de ausentarse provisionalmente en el cargo, así como ignora la facultad del cabildo de decidir esa petición y cómo subsanar esa ausencia.
21. **F.** La reforma combatida en la controversia constitucional viola el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, así como desconoce el régimen normativo local, ya que ante las ausencias definitivas de algún integrante del ayuntamiento se debe privilegiar la voluntad ciudadana expresada en el proceso electoral, es decir, ante una ausencia es el suplente quien debe ocupar el lugar del funcionario ausente. En este sentido se debe tener en cuenta lo previsto en la Ley Electoral para el Estado de Baja California, que en sus numerales 29 y 30 indica que los integrantes de los ayuntamientos contarán con sus respectivos suplentes; sin embargo, el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal deja la figura de suplente en segundo plano, cuando lo que debió reconocer es la existencia de éstos ante ausencias definitivas.
22. **G.** El Decreto combatido es producto de un procedimiento legislativo que viola lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque el Congreso de la Entidad desconoció la facultad que tiene el ayuntamiento de Tijuana de participar en la sesión en la que se reformó una disposición de carácter municipal, como se lo permiten los diversos 30 y 31 de la Constitución local, así como el numeral 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; aunado a que la supuesta urgencia legislativa para aprobar el Decreto no está debidamente justificada, como lo exige esa normativa local.
23. En efecto, de acuerdo con el régimen local cuando el Congreso de la entidad decida asuntos de carácter municipal, la comisión legislativa respectiva deberá anunciar a los ayuntamientos, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión en que haya de discutirse el dictamen, para que envíe un representante que tome parte en los trabajos. Sin embargo, esas disposiciones se desconocieron porque el Congreso de la entidad no le comunicó con anticipación la discusión del dictamen, a fin de que participara en dicho procedimiento y ser escuchado al tratarse de un tema de carácter municipal.
24. Aclara que no es óbice que se haya autorizado una dispensa de trámite por urgencia notoria, ya que de los trabajos legislativos no se advierte en qué consiste ésta, es decir, no existe una justificación válida y suficiente para alterar el procedimiento de creación de la norma. Máxime si se toma en cuenta que no es justificación la supuesta ausencia o vacío legislativo, porque existen normas aplicables a ese supuesto; por tanto, no está justificada la dispensa de trámite por urgencia y, mucho menos, lo omisión de permitir a los ayuntamientos opinar o participar en el procedimiento legislativo respectivo.
25. En consecuencia, se está ante un procedimiento legislativo que contiene violaciones con efecto invalidante, puesto que no existe justificación suficiente para la urgencia de trámite y, la que supuestamente se expresó, no es tal; y porque no se permitió la participación de los ayuntamientos a pesar de que se trata de un ordenamiento que impacta en el régimen municipal.

26. **CUARTO. Trámite y admisión.** El Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de catorce de diciembre de dos mil veinte, ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 204/2020, y lo turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán.
27. Posteriormente, el Ministro instructor por acuerdo de la misma fecha, admitió a trámite la demanda; reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario General de Gobierno, todos del Estado de Baja California, y requirió al Poder Legislativo para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma cuya constitucionalidad se reclama, así como que el Poder Ejecutivo remitiera el ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado en el que constara su publicación.
28. De igual forma ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.
29. **QUINTO. Contestaciones a la demanda.** Por acuerdo de once de marzo de dos mil veintiuno, se tuvo por contestada la demanda por parte de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, esto a través de Eva Gricelda Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila, quienes se ostentaron como Presidenta y Secretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva de esa Legislatura.
30. En el escrito correspondiente ese Poder Legislativo argumentó, en síntesis, lo siguiente:
- a) Solicita que de oficio se revise la totalidad de la demanda para determinar un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, en términos de los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 25 de la Ley Reglamentaria.
- b) Los conceptos de invalidez son infundados ya que los trabajos legislativos que culminaron con la reforma impugnada se llevaron a cabo en ejercicio de las facultades contenidas en los artículos 11, 13, 27, fracción I, 28, fracción I, 29, 30, y 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California.
- c) La norma impugnada es válida al encontrarse dentro del marco normativo que puede legislar conforme a las competencias que le permite la Constitución local; es decir, si de forma expresa no se establece la facultad para los municipios de reglamentar las ausencias de los presidentes municipales, ello obedece a que esto se encuentra reservado al Congreso del Estado según lo dispuesto en el artículo 124 constitucional.
- d) El Municipio actor parte de una premisa errónea al considerar que la reforma invade su atribución para regular su organización y funcionamiento interno de gobierno, así como que invade su soberanía y competencia municipal, pues lo cierto es que al Congreso le corresponde determinar las bases de dicha atribución en una norma estatal como lo es la Ley del Régimen Municipal impugnada.
- El Constituyente Permanente ordenó que es competencia del Congreso Estatal regular el marco jurídico común para los municipios, que contenga las bases generales para el ejercicio de sus atribuciones, con la finalidad de que se armonice la reglamentación municipal y, a partir de éste, los municipios pudieran emitir sus reglamentos respetando dicho marco; por tanto, el Municipio actor hace una interpretación errónea de la fracción II del artículo 115 constitucional, debido a que el Congreso del Estado tiene competencia para emitir las leyes en materia municipal, como la combatida.
- e) El segundo párrafo del artículo 42 del ordenamiento cuestionado, al fijar que una ausencia mayor a treinta días será resuelta en definitiva por el Congreso del Estado, no se contrapone con alguna otra disposición; aún más, es acorde al diverso 41 de la misma ley, por cuanto prevé los supuestos en los que puede decretarse una separación definitiva de un municipio, y el procedimiento a seguir.
- f) Trae a colación de manera ilustrativa el Decreto número 74, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el dieciséis de junio de dos mil veinte, por el cual se reformó la Constitución Estatal, para fijar que no es necesario separarse del cargo en el caso de contender de manera consecutiva, en la elección del presidente municipal, regidor o síndico de un ayuntamiento.
- g) Respecto a la aprobación con dispensa de trámite del Decreto impugnado, aduce que se llevó a cabo conforme a la facultad contenida en el artículo 31 de la Constitución local; y que de la exposición de motivos de dicha dispensa se desprenden las razones que en su conjunto resaltan la necesidad de regular la figura de la ausencia de los presidentes municipales, ante la notoria urgencia de regular la omisión normativa respecto del tema.
- h) En relación con el argumento del actor en el que denuncia la falta de participación en el proceso legislativo estima que, al dispensarse el trámite, no es necesario observar el artículo 30 de la Constitución local.

i) El enunciado final del artículo 42 impugnado, que contiene la facultad del Ejecutivo del Estado para enviar ternas al darse las hipótesis contenidas en dicho artículo, no invade las competencias del municipio, pues se trata de un caso extremo; es decir una excepción a la regla que se lleva a cabo en ejercicio de colaboración de poderes conforme al numeral 11 de la Constitución local y, por tanto, es constitucionalmente válido.

31. De igual forma, por acuerdo de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, se tuvo por presentada la contestación de demanda en representación del Poder Ejecutivo y del Secretario General de Gobierno de esa Entidad.

32. En el escrito se argumentó, en síntesis, lo siguiente:

a) Se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 11 de la Ley Reglamentaria, pues en ellos se prevé que las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas; en el caso, la parte actora comparece a través del presidente municipal, a pesar de que los numerales 4, 6 y 8, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, ordenan que la representación jurídica corresponde al Síndico Procurador, por lo que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional.

b) Los conceptos de invalidez son infundados porque al Congreso del Estado le compete sentar las bases generales municipales, a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los municipios de Baja California; así como emitir aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular de los ayuntamientos, y a éstos dictar disposiciones específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir las bases generales; por lo tanto, el precepto reclamado no es contrario al artículo 115, fracción II, constitucional. Máxime que la autonomía municipal no es absoluta, en la medida en que ese precepto constitucional dispone la existencia de leyes estatales en materia municipal.

c) De la exposición de motivos del artículo impugnado se advierte que al existir en el Estado diversos criterios para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los munícipes del Estado, así como discrepancias respecto a qué debía ser entendido por ausencia temporal y definitiva, y en eso radica la razón de la reforma, es decir, buscó brindar uniformidad respecto de dichos procedimientos, al ser un aspecto indispensable para asegurar el funcionamiento y salvaguardar la gobernabilidad de los Municipios del Estado de Baja California.

d) La disposición combatida no suprime al suplente como candidato para cubrir las ausencias de los presidentes municipales, debido a que las facultades otorgadas al Congreso del Estado para el efecto de resolver las ausencias definitivas, se hacen efectivas únicamente en el caso de que el suplente no asuma el cargo.

Consecuentemente, aun cuando la norma impugnada hubiera establecido un procedimiento que tuviera como resultado la designación de una persona diversa al suplente para suplir las ausencias del presidente municipal, sería acorde al artículo 115 constitucional ya que éste otorga la posibilidad de que la ley disponga un procedimiento de sustitución diverso al del suplente.

e) En relación al argumento del actor en el que señala que la norma impugnada privilegia a poderes ajenos, como lo son el Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, debido a que el primero enviará una terna de propuesta de suplente al segundo, quien resolverá en definitiva, no es inconstitucional, pues la participación del Poder Ejecutivo local obedece a una cuestión de orden público y es a esa autoridad a quien le corresponde garantizar las condiciones de gobernabilidad en el Estado, en términos del artículo 49, fracción III, de la Constitución local.

Y lo mismo ocurre con la intervención del Congreso estatal en dicho procedimiento, pues atiende a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución local, al ser la autoridad máxima de representación ciudadana, y de acuerdo con la exposición de motivos de la norma impugnada esta reforma tuvo como propósito la expresión de la soberanía dentro del sistema jurídico estatal.

Por tanto, la reforma tuvo como propósito la homologación de un marco normativo en relación con el procedimiento para la designación de un suplente ante la ausencia del presidente municipal, y es acorde a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución General ya que se garantiza la gobernabilidad de los municipios del Estado de Baja California.

33. **SEXTO. Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento, ni expresó manifestación alguna.

34. **SÉPTIMO. Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el cuatro de mayo de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del diverso 34 de la propia Ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

35. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, según 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 las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹, en virtud de que se combate la constitucionalidad de una norma general emitida por los Poderes demandados, al considerar que se invade la competencia del Municipio actor.
36. **SEGUNDO. Presupuestos procesales.** A continuación, se analizan éstos, comenzando por la oportunidad.
37. El Decreto número 158 por el que se reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, se publicó en el Periódico Oficial de esa Entidad el catorce de noviembre de dos mil veinte.
38. Ahora, el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², dispone que el plazo para la presentación de la demanda será tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
39. En el caso, si el Decreto combatido fue publicado el catorce de noviembre de dos mil veinte, el plazo referido transcurrió del diecisiete de noviembre de dos mil veinte al catorce de enero de dos mil veintiuno, descontando los días quince, dieciséis, veinte, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de noviembre; cinco, seis, doce, trece, dieciséis a treinta y uno de diciembre de dos mil veinte; así como uno, dos, tres, nueve y diez de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la Ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno.
40. Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el once de diciembre de dos mil veinte, es claro que su presentación resultó oportuna.
41. A continuación se procede al examen de la legitimación de las partes.
42. Por lo que hace a la legitimación activa debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que esta Suprema Corte conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales³.
43. Por su parte, los diversos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria⁴ señalan que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; y que deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de la norma que lo rige, estén facultados para representarlo; así como que, 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.

¹ Asimismo es pertinente tener como fundamento el artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de junio de dos mil veintiuno, que prevé lo siguiente:

"**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio".

² "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

(...).

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

(...)"

³ "**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;

(...)"

⁴ "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

(...)"

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

(...)"

44. En el sumario que se examina se advierte que la demanda fue suscrita por Luis Arturo González Cruz, Presidente Municipal de Tijuana, Estado de Baja California, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Baja California, publicado el once de octubre de dos mil diecinueve, que contiene el Bando Solemne que da a conocer la declaración de Munícipes Electos para integrar el XIII Ayuntamiento de Tijuana, Estado de Baja California para el periodo comprendido del uno de octubre de dos mil diecinueve al treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

45. Asimismo, el promovente invocó los artículos 7, fracciones IV y XIII y 8, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, que son del tenor siguiente:

“Artículo 7. 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;

(...).

XIII. Todas aquellas que el Ayuntamiento le confiera en su reglamentación interior o de gobierno, o en los acuerdos específicos que adopte”.

“Artículo 8. 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.

(...)”.

46. Esos preceptos prevén respectivamente, que el presidente municipal es el órgano ejecutivo del ayuntamiento y que cuenta entre otras atribuciones, con la de ejercer la representación política, legal y social del municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo y con todas aquellas que el ayuntamiento le confiera en su reglamentación interior o de gobierno, o en los acuerdos específicos que adopte; así como que el síndico procurador ejercerá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, pero que en caso de que 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, la podrá ejercer el presidente municipal por acuerdo del ayuntamiento y estará obligado a dar cuenta de su actuación ante el órgano de gobierno municipal.

47. También es oportuno tener presente la descripción de algunos de los antecedentes que se exponen en la demanda, específicamente, los que aparecen en el rubro de legitimación, y son los siguientes:

“(…)”.

1. Mediante acuerdo de cabildo del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, de fecha 26 de noviembre de 2020, se aprobó por mayoría el siguiente punto de acuerdo:

‘PRIMERO. Se instruye a la Consejería Jurídica Municipal, para que haga entrega, en este momento, a la Sindicatura Procuradora, del documento que elaboró y contiene la demanda de juicio de Controversia Constitucional en contra del Congreso del Estado de Baja

California, del Gobernador como titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California y el Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, por la emisión del Decreto Número 158, emitido por el Congreso del Estado de Baja California, mediante el cual se reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal.

SEGUNDO. Se instruye a la Síndica Procuradora, para que en nombre y representación del XXIII Ayuntamiento Constitucional de Tijuana, firme la demanda de juicio de controversia constitucional correspondiente, dentro del término de tres días hábiles contados a partir de la fecha en que la reciba de la Consejería Jurídica, en virtud de la urgencia que existe de salvaguardar la autonomía municipal consagrada en nuestra Carta Magna, misma que deberá ser entrega (sic) a la Comisión de Régimen Interno, para ser presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por conducto de la Consejería Jurídica Municipal; controversia constitucional, en la cual no podrá haber desistimiento por parte del Ayuntamiento, atendiendo al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referente a que por tratarse de impugnación de normas de carácter general, no se admite el desistimiento.

TERCERO. Transcurrido el término a que se refiere el punto anterior, sin que la Comisión de Régimen Interno hubiera recibido de la Síndica Procuradora la demanda firmada o en su defecto, mediante escrito manifieste su imposibilidad para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento para su interposición; con fundamento en el artículo 8 fracción I segundo párrafo, se facultad (sic) al Presidente Municipal, para que en nombre y representación del XXIII Ayuntamiento Constitucional de Tijuana, firme la demanda de juicio de Controversia Constitucional autorizada en el punto primero, para su inmediata presentación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de la citada Consejería'.

2. De la sesión llevada a cabo en fecha 26 de noviembre de 2020, de la participación de la Síndica Procuradora del Ayuntamiento de Tijuana, a quien según la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, le corresponde la representación jurídica del ayuntamiento, podemos advertir que refirió lo siguiente:

'...ahora resulta que nos convoca den (sic) nuevo el ejecutivo municipal a sesión extraordinaria de Cabildo y presenta de nueva cuenta un punto de acuerdo en el cual me involucra, atendiendo a una de mis atribuciones, que es la que establece la fracción I, del artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, que habla de ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en litigios jurisdiccionales, atribución que conozco y reconozco debo de ejercer; sin embargo, me pare (sic) muy extraño, e intencionado, me involucra con un asunto que tiene que ver con decisiones del Gobierno del Estado, el anterior relativo al no pago de las contribuciones estatales y federales. Y ahora respecto de una iniciativa que envió el Gobernador del Estado y que fue el mismo Congreso del Estado y que fue el mismo Congreso del Estado (sic) que aprobó por mayoría, formulando una reserva a dicha iniciativa de reforma y porqué digo que esto es extraño e intencionado, porque si ustedes revisan o de igual forma atienden al artículo 7, que establece las atribuciones del órgano ejecutivo del Ayuntamiento, siendo el Presidente Municipal en su calidad de Alcalde de la Cómuna (sic), es el órgano ejecutivo del ayuntamiento y ostenta entre otras atribuciones, las que señala la fracción IV que son la de ejercer la representación política, legal y social, conforme lo disponga el Reglamento respectivo. Siendo el caso que el artículo 16, fracciones IV y V del Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, señala de manera puntual las atribuciones con las que cuenta la persona titular de la Presidencia, siendo estas así (sic) como al (sic) de ejercer facultades de autoridad fiscal, así como la representación legal de municipio, pudiendo celebrar y ejecutar a nombre del Ayuntamiento, los actos, convenios y contratos necesarios para el ejercicio de las funciones y la eficacia de los servicios municipales y la fracción V señala que en el ejercicio de la representación legal del municipio, el presidente podrá otorgar poderes generales y especiales a nombrar comisionados para la atención de casos específicos, pudiendo delegar de acuerdo con la naturaleza del asunto que se trate la facultad para la celebración y forma de contratos, convenios y toda clase de actos con los titulares de las dependencias o entidades municipales, informando de ello al Ayuntamiento. Una vez leído lo anterior, vemos que el ejecutivo municipal, como una atribución inherente en su cargo, puede ejercer la representación legal del municipio, por lo que no entiendo la insistencia de

involucrarme sin necesidad alguna, y más aún cuando se trata de defender intereses de la ciudadanía y si no por el contrario, esto se debe a la reforma aprobada por el Congreso del Estado y publicada el día catorce de diciembre, catorce de noviembre del año en curso (sic), antes de la celebración de la sesión de Cabildo extraordinaria, programada para esa misma fecha a las siete de la tarde, misma que cabe decir sorprendentemente fue suspendida en donde el Presidente Municipal pretendía que la mayoría del Cabildo y digo mayoría, porque obviamente mi voto sería en contra, el aprobar un punto de acuerdo a todas luces ilegal y fuera de contexto, ya que no me opongo a que el Alcalde goce de licencia para separarse de su cargo, pero sí me opongo a que se autorizará por este, se autorizara por este Cabildo (sic), el que fuera una Regidora o Regidor el que (sic) lo suplan en sus ausencias, porque con ello estaría sustituyendo la voluntad del voto ciudadano que eligió en una boleta electoral a un Presidente Municipal y a su suplente para que lo cubra en sus ausencias y esto no se vale porque contraviene lo ordenado por nuestra Constitución Federal y pisotea los derechos electorales y constitucionales de los tijuanaenses. En fin, regresando al tema que nos ocupa, reitero que no hay necesidad de involucrarme en este punto de acuerdo a que sea he (sic), la figura de la Síndica Procuradora para que en nombre y representación del XXIII Ayuntamiento Constitucional de Tijuana, firma (sic) la demanda de juicio de controversia constitucional correspondiente, cuando el presidente municipal puede firmarla en ejercicio de la representación legal del municipio, y que la propia Ley le confiere, aún más, otorgándome un término de tres días hábiles para ello, que yo quisiera saber, bajo que (sic) fundamento otorgan de ese término; aunado a todo ello que, porqué presentar controversia constitucional contra el derecho (sic) ciento cincuenta, decreto ciento cincuenta y ocho emitido por el Congreso del Estado de Baja California, por el cual se reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado, cuando el espíritu de la reforma fue establecer procedimiento para suplir las ausencias de los munícipes, cuando estos piden una licencia de forma provisional o temporal, ya que la ley y (sic) del Régimen Municipal de Baja California en su artículo 41, sí contempla el procedimiento a seguir cuando hay ausencia definitiva de los munícipes, pero no estaba debidamente definido y regulado en las ausencias temporales y cuando (sic) serían consideradas temporales o definidas y existía un vacío en la Ley que el Congreso presentando el mismo vacío legal en el párrafo segundo del artículo 40 del Reglamento interno y de Cabildo del Ayuntamiento de Tijuana, que habla de las ausencias temporales del Presidente Municipal a lo que le correspondería a este cabildo armonizarlo a la reforma vigente y no dejarlo a la interpretación, dependiendo de los intereses de los munícipes en turno. Por lo que estimo que no hay razón para promover la controversia constitucional que se pretende plantear, ya que las reformas efectuadas por el Congreso del Estado se encuentran ajustadas a derecho y considero que siempre debe actuarse conforme a la legalidad, por todo ello es que mi voto es en contra...’.

3. Mediante oficio número DNP/6385/2020, de fecha 26 de noviembre de 2020, el Consejero Jurídico Municipal, hizo entrega a la Síndica Procuradora del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, el documento que contiene demanda de controversia constitucional, a fin de que procediera a firmarla para posteriormente presentarla ante esa H. Suprema Corte.

4. No obstante lo anterior, transcurrido el término establecido, la Síndico Procuradora, no presentó ante la Comisión de Régimen Interno, la demanda de controversia constitucional firmada ni manifestó la imposibilidad que tenía para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento. Lo cual se hizo constar en la constancia respectiva de fecha 1 de diciembre de 2020, misma que se agrega en original a la presente demanda.

5. En sesión de Cabildo del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, de fecha 7 de diciembre de 2020, se aprobó el contenido del acta levantada en la sesión extraordinaria de fecha 26 de noviembre de 2020.

6. Bajo la premisa anterior, es que atento al punto de acuerdo tomado por Cabildo (sic) del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, aun y cuando la Ley del Régimen Municipal le otorga la facultad expresa de representar legalmente al Municipio, es que se autorizó mediante acuerdo específico a firmar la demanda respectiva, al Presidente Municipal, en aras de no dejar en estado de indefensión al Municipio de Tijuana, Baja California, ante la negativa de ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento por parte de la Síndico Procuradora de Tijuana, Baja California.

(...)'.

48. De la transcripción que antecede importa lo manifestado por la Síndica Procuradora en la sesión de cabildo de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, en el sentido de que el Presidente Municipal puede ejercer la representación legal del Municipio; que no hay necesidad de involucrarla en el punto de acuerdo para firmar la demanda de controversia constitucional, cuando lo pueda hacer el Ejecutivo Municipal; y que en su opinión no hay razón para promover el medio de control constitucional porque la reforma en cuestión se encuentra ajustada a derecho, por lo que manifestó su voto en contra.
49. Asimismo, llama la atención el punto de acuerdo aprobado por el Cabildo por el cual se instruye a la Consejería Jurídica Municipal para que entregue a la Síndico Procuradora la demanda de controversia constitucional a fin de que la suscriba dentro del término de tres días; y que de concluir ese plazo sin que hubiese cumplido con la instrucción, se faculta al presidente municipal para que en nombre y representación del Ayuntamiento de Tijuana firme la demanda en cuestión con fundamento en el artículo 8, fracción I, segundo párrafo, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.
50. De igual forma es necesario subrayar que lo narrado en esos antecedentes coincide con el contenido del "Acta 37" de la sesión extraordinaria de Cabildo a que se ha hecho referencia, que se acompañó a la demanda; así como se adjunta el oficio DNP/6385/2020, suscrito por el Consejero Jurídico Municipal, dirigido a la Síndica Procuradora, por el que le entrega el documento que contiene la demanda de controversia constitucional, con sello de recibido a la destinataria de veintiséis de noviembre de dos mil veinte.
51. De acuerdo con lo descrito se concluye que el Presidente Municipal tiene atribuciones para promover el medio de control constitucional que nos ocupa, ya que se actualiza el supuesto del segundo párrafo, de la fracción I, del artículo 8, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.
52. Lo anterior es así porque conforme al artículo 8 de esa Ley, quien debe ejercer la representación jurídica del ayuntamiento es el síndico procurador; pero el párrafo segundo de su fracción I prevé que en el caso de que por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que emite el ayuntamiento, el síndico se encuentre imposibilitado para ejercer esa representación, lo podrá hacer el presidente municipal por acuerdo del ayuntamiento.
53. En el caso, en el acta de la sesión extraordinaria de Cabildo de veintiséis de noviembre de dos mil veinte consta la manifestación expresa de la Síndico Procuradora de no suscribir la demanda, porque en su opinión la reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California se encuentra ajustada a derecho; sin embargo, la promoción del juicio fue decisión del Cabildo, de ahí que en el punto de acuerdo se instruyera a la Síndico para que suscribiera el documento, en un plazo de tres días y, transcurrido éste sin que lo hubiese hecho, se facultó al Presidente Municipal para que en nombre y representación del Ayuntamiento firmara la demanda en cuestión, lo que se sustentó en ese artículo 8, fracción I, segundo párrafo, del ordenamiento citado.
54. En suma, se actualizaron las condiciones de ese precepto, es decir, hay una situación de imposibilidad por la negativa de la Síndica Procuradora de firmar la demanda y existe acuerdo del Ayuntamiento para que esa representación la ejerza el Presidente Municipal, elementos que permiten reconocer legitimación para promover el medio de control constitucional.
55. Sirve de apoyo a lo anterior por analogía, lo sustentado en la tesis 2a. CXXX/2009 de la Segunda Sala, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO TIENE LA REPRESENTACIÓN ORIGINAL DEL MUNICIPIO EN LOS LITIGIOS EN QUE ÉSTE FUERE PARTE, SALVO QUE EL LEGISLADOR O EL AYUNTAMIENTO EXPRESAMENTE SE LA CONFIERA AL PRESIDENTE MUNICIPAL EN LOS CASOS ESPECÍFICOS SEÑALADOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA)"**⁵.

⁵ **Texto:** "Los artículos 64, 65, fracciones V y VIII, y 70, fracciones I y II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, señalan que tanto el síndico como el presidente municipal son representantes legales del Ayuntamiento, sin embargo, aquél lo será en todos los litigios en que éste fuere parte, mientras que el presidente municipal lo será solamente conforme a las facultades que le confieran el propio Ayuntamiento y la indicada Ley. De lo anterior se advierte que es necesario que el cuerpo colegiado del Ayuntamiento le otorgue determinadas facultades al presidente municipal para que pueda considerarse representante legal del Municipio en los casos específicos sobre los que versen esas atribuciones, o bien, que estas últimas se desprendan de la ley indicada, para considerarlo en esos supuestos como representante del Municipio. Fuera de estos casos, por disposición expresa de la Ley citada, corresponde al síndico la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, recayendo en éste su representación legal en los litigios en que fuese parte. Bajo este tenor, si no existe norma legal o acuerdo del Ayuntamiento del que se advierta que el presidente municipal está facultado para conocer como representante legal de los actos que puedan afectar al Municipio e interponer en su nombre los medios de defensa que estime pertinentes,

56. Cabe agregar que esta conclusión se apoya también en lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria, del que se desprende que la representación de quien promueve la demanda puede reconocerse a partir de una interpretación de las normas que rigen el presupuesto procesal, y que esta admite interpretación flexible, con el objetivo de no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, sobre todo, si de autos se advierten elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa por interés propio, sino por aquel órgano en nombre de quien lo hace, como en el presente asunto.
57. Sustenta lo anterior las jurisprudencias P./J. 52/2003 y P./J. 53/2003, de rubros: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE”**⁶; y **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CONFORME A LA LEGISLACIÓN LOCAL APLICABLE EL SÍNDICO MUNICIPAL OSTENTA LA REPRESENTACIÓN DEL MUNICIPIO, PERO DE AUTOS SE ADVIERTE QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS TUVIERON SU ORIGEN EN UN CONFLICTO ENTRE ÉSTE Y UN FUNCIONARIO DEL AYUNTAMIENTO, EXCEPCIONALMENTE PROCEDE RECONOCER LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL”**⁷.
58. Como resultado de lo antedicho, debe decirse que no le asiste la razón al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California quien argumentó que la representación legal otorgada al Presidente Municipal sólo es para celebrar actos, convenios y contratos, pero no tiene representación para promover los medios de control constitucional, ya que esto sólo corresponde a la Síndica Procuradora; y que no es suficiente el acuerdo de Cabildo, pues el artículo 6 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California prevé que éste debe estar certificado por el Secretario Fedatario Municipal y publicado en el Periódico Oficial de la Entidad, a fin de que tenga la naturaleza de documento público, extremos que no se llevaron a cabo.
59. Al respecto, se reitera que rige el segundo párrafo, de la fracción I, del artículo 8 del ordenamiento indicado, que sólo exige dos elementos para que el presidente municipal ejerza la representación, es decir, que el síndico procurador se encuentre imposibilitado y que exista acuerdo del ayuntamiento que otorgue esa representación al ejecutivo municipal; por tanto, no es aplicable lo dispuesto en el diverso 6 que alude a la capacidad jurídica del Ayuntamiento para realizar una serie de actos jurídicos distintos a aquellos de carácter judicial; y si bien en su segundo párrafo se refiere a un reglamento que otorgue facultades de representación legal y poderes o el acuerdo del Ayuntamiento que las contenga, con las exigencias que menciona la autoridad demandada, también lo es, como se apuntó, que esa disposición alude a la celebración de actos jurídicos como contratos y, en general, a aquellos que signifiquen asumir obligaciones, pero no trata de la representación en litigios o en medios de control constitucional, de ahí que en el caso no opera la certificación y publicación en el Periódico Oficial de la Entidad.
60. Tampoco se desconoce el diverso alegato de la autoridad demandada consistente en que los supuestos de imposibilidad que menciona el párrafo segundo, de la fracción I, del artículo 8, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California deben estar enunciados en normas técnicas o reglamentos del propio Ayuntamiento, empero, éstos no existen, de ahí que la imposibilidad no equivale a la negativa de la Síndica Procuradora.
61. Sobre el particular, es cierto que en la demanda y en los documentos anexos no se cita alguna norma técnica o reglamento del Ayuntamiento de Tijuana, Estado de Baja California, que describa los supuestos de imposibilidad que impidan a la Síndica Procuradora ejercer la representación jurídica,

debe considerarse que sólo al síndico le corresponde impugnar tales actos a partir de que tenga conocimiento de ellos, lo que se justifica atendiendo al principio de no obstaculizar la debida defensa del Municipio contenido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tomo XXX, diciembre de 2009, página 1259, registro digital 165839).

⁶ **Texto:** “Dicho precepto establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes y que, en todo caso, la representación se presumirá, salvo prueba en contrario. Ahora bien, del contenido de esa facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presumir la representación de quien promueve se desprende que la interpretación jurídica que debe realizarse respecto de las normas que regulan dicho presupuesto procesal, admite interpretación flexible, de manera que se procure no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, si se advierte que se presenta una hipótesis no prevista específicamente en la ley local y, sobre todo, si en autos existen elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa en interés propio, sino en el del órgano en nombre de quien lo hace”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XVIII, septiembre de 2003, página 1057, registro digital 183319).

⁷ **Texto:** “En el supuesto de que la legislación local atribuya al síndico municipal la facultad de representar al Ayuntamiento, pero de autos se advierte que el conflicto que dio origen a los actos cuya validez constitucional se cuestiona en el juicio de controversia constitucional, es un conflicto entre el síndico y algún funcionario del Ayuntamiento y que el propio órgano colegiado acordó encomendar al presidente municipal la defensa del Municipio, de lo que deriva que no actúa en interés propio sino del Ayuntamiento, es procedente reconocer la legitimación procesal de tal funcionario para promover la controversia constitucional; sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que la propia legislación local prevea supuestos específicos en los que el presidente municipal pueda asumir la representación del Municipio, si el que dio lugar al conflicto no está previsto en dichos supuestos”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, P./J. 53/2003, tomo XVIII, septiembre de 2003, página 1090, registro digital 183316).

pero también lo es que, como se apuntó, debe privilegiarse el principio pro actione, que permite interpretar las disposiciones aplicables de manera tal que no se entorpezca el estudio de la cuestión de constitucionalidad denunciada, de ahí que si en el caso se tienen constancias que demuestran la negativa de la Síndica Procuradora de suscribir la demanda de controversia constitucional, ello equivale a una imposibilidad que permite que sea el Presidente Municipal quien asuma esa representación; máxime que cuenta con el acuerdo del Ayuntamiento en ese sentido.

- 62.** Resultan aplicables las consideraciones sustentadas por la Primera y Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales 214/2016⁸ y 51/2020⁹; así como los recursos de reclamación derivados de las controversias constitucionales 104/2020-CA¹⁰ y 97/2020-CA¹¹.
- 63.** En relación con la legitimación pasiva la tienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el Secretario de Gobierno del Estado de Baja California, ya que conforme a los artículos 10, fracción II¹², y 11, párrafo primero¹³, de la Ley Reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
- 64.** Por cuanto hace al Poder Legislativo del Estado, comparecieron a contestar la demanda las Diputadas Eva Gricelda Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila, en su carácter de Presidenta y Secretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva de la XIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, quienes acreditaron su personalidad con copia certificada de las actas previa y de instalación de fechas treinta de noviembre y cuatro de diciembre de dos mil veinte.
- 65.** Aunado a que en términos de lo dispuesto en los artículos 38 y 41 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California¹⁴ se prevé que son atribuciones del Presidente y Secretario de la Mesa Directiva, entre otras, la de representar legalmente al Congreso del Estado ante todo género de autoridades.
- 66.** En relación a la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, así como del Secretario General de Gobierno de dicha entidad, contestó la demanda el Secretario General de Gobierno de Baja California, Amador Rodríguez Lozano, quien acreditó ese carácter con copia certificada de su nombramiento de fecha uno de noviembre de dos mil diecinueve.
- 67.** De igual forma tiene atribuciones para representar al Poder Ejecutivo en términos de los artículos 52, fracción III¹⁵, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 26, fracción VIII¹⁶, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; y, 6, fracción XXIII¹⁷, del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California, por

⁸ Sesión de la Segunda Sala de veinte de febrero de dos mil diecinueve, unanimidad de cuatro votos, Ponencia del Ministro Pérez Dayán.

⁹ Sesión de la Primera Sala de diez de febrero de dos mil veintiuno, unanimidad de cinco votos, Ponencia de la Ministra Piña Hernández.

¹⁰ Sesión de la Primera Sala de veinte de enero de dos mil veintiuno, mayoría de cuatro votos, Ponencia de la Ministra Piña Hernández.

¹¹ Sesión de la Primera Sala de dos de diciembre de dos mil veinte, mayoría de cuatro votos, Ponencia de la Ministra Piña Hernández.

¹² "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; (...)"

¹³ "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.

¹⁴ "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".

"Artículo 41. La Mesa Directiva del Congreso del Estado, se integrará con un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Prosecretario y un Secretario Escrutador.

La integración de la Mesa Directiva se comunicará al Ejecutivo del Estado, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, a las Cámaras del Congreso de la Unión, a los Congresos de las demás Entidades Federativas y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como a las demás autoridades que se determine".

¹⁵ "Artículo 52. Son atribuciones del Secretario General de Gobierno:

(...)

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

¹⁶ "Artículo 26. La Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones previstas por la Constitución del Estado, será responsable de atender la política interior del Estado, así como fortalecer y conducir las relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, así como la relativa a los Ayuntamientos y los Poderes Federales, ejecutando acciones que garanticen la gobernabilidad, la paz social, el respeto a los derechos humanos, la inclusión social y la igualdad de género, teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones:

(...)

VIII. 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);"

¹⁷ "Artículo 6. 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;"

cuanto prevén entre otras cuestiones, que al Secretario General de Gobierno le corresponde representar al Gobernador en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución General.

68. Por cuanto a la propia Secretaría General de Gobierno como autoridad demandada, aunado a la copia certificada de su nombramiento, cuenta con legitimación pasiva en términos de los artículos 52, fracción I¹⁸, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; y 13¹⁹ de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, que disponen que entre sus atribuciones está la de autorizar con su firma las leyes y decretos que promulgue el Ejecutivo para que tengan validez.
69. Por ende, las autoridades demandadas tienen legitimación pasiva para comparecer al juicio, ya que a éstos se les atribuye el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.
70. **TERCERO. Causales de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Baja California al dar contestación a la demanda de controversia constitucional, solicita que de oficio se revise la totalidad de la demanda para determinar un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, en términos de los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 25 de la Ley Reglamentaria.
71. Esa autoridad no propone el examen de alguna causal y solamente solicita que de oficio se revisen los autos para en su caso declarar la improcedencia del medio de control constitucional. Sin embargo, del estudio de éstos no se advierte la existencia de algún motivo de improcedencia.
72. Por otro lado, el Poder Ejecutivo expone como causal de improcedencia la prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 11 de la Ley Reglamentaria, pues en ellos se prevé que las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas; en el caso la parte actora comparece a través del Presidente Municipal, cuando conforme a los artículos 4, 6 y 8, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, la representación jurídica corresponde al Síndico Procurador, por lo que debe sobreseerse en la controversia constitucional.
73. Este argumento carece de razón según lo expuesto en el considerando que antecede, pues de los párrafos cuarenta y dos a sesenta y dos este Tribunal Pleno ya reconoció legitimación al Presidente Municipal para promover la controversia constitucional.
74. Expuesto lo anterior, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.
75. **CUARTO. Precepto combatido.** El Decreto 158 reclamado contiene la reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California; y para comprender en qué consistió ésta, a continuación se introduce un cuadro comparativo con el texto anterior y el vigente:

Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California (anterior a la reforma reclamada).	Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California (vigente).
<p>Artículo 42. De la Separación Provisional de un Múncipe.- La solicitud de licencia para separarse provisional o temporalmente del cargo de un Múncipe, será resuelta en definitiva por el Ayuntamiento, de conformidad con su reglamento interno.</p>	<p>Artículo 42. De las ausencias de un Múncipe.- Las ausencias de un múncape podrán ser temporales o definitivas. Serán ausencias temporales las que no sean mayores a 30 días naturales. Las ausencias temporales serán cubiertas por el suplente.</p> <p>Las ausencias mayores a 30 días naturales serán resueltas en definitiva por el Congreso del Estado. Cuando por cualquier circunstancia el suplente no asumiera el cargo o no se presentara, el Gobernador del Estado enviará una terna de propuesta al Congreso del Estado.</p>

¹⁸ **Artículo 52.** Son atribuciones del Secretario General de Gobierno:

I.- Autorizar con su firma las Leyes y Decretos que promulgue el Ejecutivo, así como las disposiciones y acuerdos que éste dicte en el uso de sus facultades;"

¹⁹ **Artículo 13.** El Gobernador del Estado podrá expedir, en los términos de ley, los Decretos, Reglamentos, acuerdos, instructivos, circulares y disposiciones de carácter general para el buen desempeño de sus atribuciones. Para su validez deberán ser firmados por el Titular de la Secretaría General de Gobierno y ser publicados en el Periódico Oficial del Estado.

Tratándose de Decretos promulgatorios a cargo del Gobernador del Estado, correspondientes a Reformas Constitucionales, las Leyes o Decretos expedidos por el Congreso del Estado, para su validez y observancia Constitucional, deberán ser firmados por el Secretario General de Gobierno o en su ausencia por quien conforme a ésta ley haga sus veces."

76. Igualmente, es necesario indicar que los conceptos de invalidez se estudiarán en un orden distinto al expuesto por el actor, ya que es de estudio preferente aquel relacionado con las violaciones al procedimiento legislativo del Decreto impugnado, el cual, de ser fundado, provocará que sea innecesario el estudio del resto de argumentos.
77. Sobre el particular resultan aplicables las jurisprudencias P./J. 42/2007²⁰ y P./J. 32/2007²¹ de rubros:
- “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)”.**
- “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”.**
78. **QUINTO. Violaciones al procedimiento legislativo.** En el último concepto de invalidez la parte actora argumenta que el Decreto combatido es producto de un procedimiento legislativo que viola lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque el Congreso de la Entidad desconoció la facultad que tiene el Ayuntamiento de Tijuana de participar en la sesión en la que se reformó una disposición de carácter municipal, como se lo permiten los artículos 30 y 31 de la Constitución local, así como el 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; aunado a que la supuesta urgencia legislativa para aprobar el Decreto no está justificada, como lo exige esa normativa local.
79. De acuerdo con el régimen local cuando el Congreso de la entidad decida asuntos de carácter municipal, la comisión legislativa respectiva deberá anunciar a los ayuntamientos, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión en que haya de discutirse el dictamen, para que envíe un representante que tome parte en los trabajos. Sin embargo, esas disposiciones se desconocieron porque el Congreso demandado no le comunicó con anticipación la discusión del dictamen, a fin de que participara en dicho procedimiento y ser escuchado al tratarse de un tema de carácter municipal.
80. Aclara que no es óbice que se haya autorizado una dispensa de trámite por urgencia notoria, ya que de los trabajos legislativos no se advierte en qué consiste ésta, es decir, no existe una justificación válida y suficiente para alterar el procedimiento de creación de la norma. Máxime si se toma en cuenta que no es justificación la supuesta ausencia o vacío legislativo, porque existen normas aplicables a ese supuesto; por tanto, no está justificada la dispensa de trámite por urgencia y, mucho menos, la omisión de permitir a los ayuntamientos opinar o participar en el procedimiento legislativo; consecuentemente, se está ante un procedimiento legislativo que contiene violaciones con efecto invalidante, puesto que no existe justificación suficiente para la urgencia de trámite y, la que supuestamente se expresó no es tal; y porque no se permitió la participación de los ayuntamientos a pesar de que se trata de un ordenamiento que impacta en el régimen municipal.

²⁰ **Texto:** “El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, registro digital 172559).

²¹ **Texto:** “El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, registro digital 170881).

81. Para dar respuesta a este alegato se señala en primer término, que son varios los precedentes que contienen la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre violaciones al procedimiento legislativo, entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005²²; 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006²³; 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015²⁴; 36/2013 y su acumulada 37/2013²⁵; y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017²⁶. Y las controversias constitucionales 58/2013²⁷; 41/2014²⁸; 34/2014²⁹ y 63/2016³⁰.
82. De esos precedentes destacan como principios relevantes, los siguientes:
- ✓ Se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa. Así, se busca que las normas cuenten efectivamente con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una legislatura, lo cual se obtiene con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de las mismas, y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano;
 - ✓ Lo mínimo indispensable que debe de cumplirse en un trabajo legislativo es el respeto a las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública; y,
 - ✓ Existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidatorio del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria³¹; el primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo, es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación; el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.
83. Adicionalmente, se debe poner especial atención a los criterios sobre dispensa de trámites legislativos, cuyo primer precedente deriva de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008³². En ese sumario se examinó una problemática surgida en el Estado de Colima y se estableció que no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, sino que es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo acreditarse, cuando menos, las siguientes condiciones:
- ✓ **a)** La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto;

²² Sesión de trece de junio de dos mil cinco, de la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

²³ Sesión de cuatro de enero de dos mil siete, de la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

²⁴ Sesión de tres de septiembre de dos mil quince, de la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

²⁵ Sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho, de la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

²⁶ Sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte de la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁷ Sesión de dos de junio de dos mil quince, de la Ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

²⁸ Sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince, de la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

²⁹ Sesión de seis de octubre de dos mil quince de la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

³⁰ Sesión de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, de la Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

³¹ Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008 (9a.) de rubro y texto: "**FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.** Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto". (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, P. XLIX/2008, tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro digital 169493).

³² Sesión de veinte de noviembre de dos mil ocho de la Ponencia del Ministro Génaro David Góngora Pimentel.

- ✓ b) La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y,
 - ✓ c) Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.
84. Del precedente indicado derivaron las jurisprudencias P./J. 36/2009 y P./J. 37/2009 que se reproducen a continuación:

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

“DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXIX, abril de 2009, página 1110, registro digital 167520).

85. Por otra parte, es necesario conocer lo dispuesto en los artículos 28 a 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y 115 a 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, que contienen lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

“Artículo 28. La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

I. A los diputados;

II. Al Gobernador;

III. Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de Justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

IV. A los Ayuntamientos;

V. Al Instituto Estatal Electoral exclusivamente en materia electoral, y

VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las Instituciones de Educación Superior del Estado en los términos que establezca la Ley”.

“**Artículo 29.** Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

- I. Dictamen de Comisiones;
- II. Discusión;
- III. Votación”.

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

El mismo procedimiento se seguirá con:

- I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; y
- II. Los ayuntamientos, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución”.

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

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

“**Artículo 115.** Las Iniciativas de Leyes y Decretos corresponde:

- I. A los Diputados;
- II. Al Gobernador del Estado;
- III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;
- IV. A los Ayuntamientos;
- V. Al Instituto Estatal Electoral, exclusivamente en materia electoral; y,
- VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las Instituciones de Educación Superior del Estado en los términos que establezca la Ley de la materia.

Toda petición de particulares o autoridades que no tengan derecho de Iniciativa, se turnará por el Presidente del Congreso a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, la que determinará si son de tomarse o no en consideración. En los casos que procedan, la Comisión la hará suya para presentarla como Iniciativa”.

“**Artículo 116.** Las Iniciativas de Ley o Decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

- I. Dictamen de Comisiones;
- II. Discusión; y,
- III. Votación”.

“**Artículo 117.** Toda Iniciativa deberá presentarse al Presidente del Congreso por escrito y firmada, con su exposición de motivos en la cual exponga su autor o autores las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una Ley, artículo de la misma o decreto.

Las iniciativas de Ley o de Decreto que sean recepcionadas por Oficialía de Partes del Congreso, en las que tenga interés el Diputado inicialista darle lectura a dicho documento ante la Sesión del Pleno, deberá así expresarlo en su escrito que por duplicado deberá presentar cuando menos con 48 horas previo a la Sesión. Lo anterior para los efectos de que sea remitida en tiempo y forma, al Director de Procesos Parlamentarios para su Registro y agenda Correspondiente.

En cuanto a las iniciativas señaladas en el artículo 110 de esta Ley que sean presentadas ante el Pleno, y una vez agotada su lectura, los diputados podrán adherirse o sumarse a las mismas.

Para efectos del párrafo anterior, el adherirse o sumarse a las iniciativas, sólo tendrá el efecto de coincidir con la pretensión del autor o autores de la iniciativa, la cual quedará transcrita en el Diario de los Debates.

En el caso de las iniciativas ciudadanas que no reúnan los requisitos relativos a la motivación de la iniciativa, la Comisión de Dictamen Legislativo que corresponda subsanará dicho requisito.

Todas las iniciativas podrán ser retiradas del proceso legislativo hasta antes de que sean dictaminadas por la Comisión respectiva, mediante escrito firmado por el inicialista o quien legalmente lo represente, dirigido al Presidente del Congreso motivando la causa de su retiro”.

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

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

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

“**Artículo 119.** Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa 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.

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

“**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 Estatal Electoral, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter Electoral”.

86. De esa transcripción son de suma trascendencia el artículo 30 de la Constitución local que ordena que las comisiones de dictamen legislativo anunciarán a los ayuntamientos, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión en que haya de discutirse un proyecto que se refiera a asuntos de carácter municipal, para que envíen un representante que sin voto, tome parte de los trabajos.

87. Así como se debe atender al diverso 119 de la Ley Orgánica que expresa que sólo podrá dispensarse del trámite una iniciativa, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución; y que para ello será 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 llevarse a cabo provoque consecuencias negativas para la sociedad; y que esa condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.
88. Por otra parte, de las constancias del sumario que nos ocupa se desprende que el Gobernador del Estado de Baja California envió una iniciativa de decreto que reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, la cual fue recibida el doce de noviembre de dos mil veinte en la Oficialía de Partes del Congreso local.
89. En la exposición de motivos se lee lo siguiente:

“(…).

EXPOSICION DE MOTIVOS

En los años recientes ha venido adquiriendo mayor relevancia en las comunidades de México la integración y funcionamiento de los Ayuntamientos y particularmente el trabajo que llevan a cabo los municipios; por ser éstos, representantes de la comunidad, o sea, del electorado, que decidió la forma en que se integraría ese órgano de gobierno.

También es una realidad que ante la posibilidad de competir por la reelección o incluso, el poder competir por otro cargo, varios municipios provenientes de distintos partidos políticos, tienen contemplado pedir licencia temporal o definitiva para aspirar a dichos cargos.

Esa decisión es de lo más importante, en virtud de que en los hechos se trata de aprobar o no una posible falta y en su caso la sustitución de un funcionario que fue llevado ahí por la voluntad del electorado; es decir, se trata de un acto que encarna nada más y nada menos que la expresión de la voluntad ciudadana.

Si bien la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California, prevé la posibilidad de que un Alcalde o Presidente Municipal se ausente de manera temporal o definitiva, la misma no contempla un procedimiento Homogéneo (sic) para todos los municipios del Estado, no obstante que dicha Ley es la reglamentaria del Título Sexto de la Constitución Política del Estado de Baja California; que tienen (sic) por objeto establecer las bases generales para el gobierno y la administración pública municipal así como de sus actos y procedimientos administrativos.

Lo anterior contraviene de cierta manera lo dispuesto en el artículo 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

“(…).

En ese sentido el artículo 42 de la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California, prevé que la solicitud de licencia para separarse provisional o temporalmente del cargo de un Municipio, será resuelta en definitiva por el Ayuntamiento, de conformidad con su reglamento interno. No obstante lo anterior ningún ayuntamiento contempla un procedimiento Homogeneo (sic) en sus reglamentos.

Actualmente este vacío normativo ha traído como consecuencia, que existan criterios (sic) y procedimientos diversos para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los municipios en un mismo estado no obstante que la ley que se les aplica para ser electos es la misma, contraviniendo el principio de igualdad normativa que les debe de regir tanto para ser electos como para cubrir sus ausencias, máxime cuando se trata de salvaguardar la gobernabilidad de un municipio.

De ahí que resulta necesario armonizar y actualizar el procedimiento previsto en la Ley de Régimen Municipal del Estado, tomando como base lo previos (sic) ya por el artículo 86 de la Constitución del Estado, que da la atribución al Congreso del Estado para que por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes suspenda ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, procediendo a la designación de municipales o de Concejos (sic) Municipales, a propuesta del Gobernador del Estado.

El espíritu del texto constitucional es que la máxima representación ciudadana como lo es el congreso garantice la gobernabilidad de los municipios del estado, de ahí que se considera por demás, pertinente que dicho procedimiento se incorpore a la Ley de Régimen Municipal Para El Estado De Baja California, en el caso de ausencias temporales o definitivas, ya que la presente reforma tiene como propósito que la expresión de la Soberanía dentro de nuestro sistema jurídico estatal como es la decisión de quien cubrirá las ausencias de un munícipe electo por la ciudadanía se tomen al interior de la máxima representación soberana que es el que tome tan importante decisión como lo es, el Congreso del Estado de Baja California, en congracia con el artículo 86 de nuestra constitución estatal.

(...)"

90. De igual forma se tiene el *"Acuerdo por el cual se somete a consideración del Pleno, con dispensa de trámite, iniciativa de decreto, presentada por el Ing. Jaime Bonilla Valdez, en su calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Baja California por la que se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California"*, suscrito por los Diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California.
91. Ese Acuerdo hace referencia a la dispensa de trámite por urgente y obvia resolución y, en las consideraciones cuarta y quinta, se plasmó lo siguiente:

"(...).

CUARTA. Con fundamento en el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, la presenta (sic) iniciativa encuentra justificación de urgencia y obvia resolución debido al vacío normativo que ha traído como consecuencia, existan criterios y procedimientos diversos para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los municipales en un mismo Estado, no obstante que la ley que se aplica al momento de ser electos es la misma, situación que contraviene el principio de igualdad normativa que debe regir tanto al momento de ser electos como al de cubrir sus ausencias, la decisión de aprobar o no la falta de un munícipe y en su caso la sustitución de un funcionario que ha llegado ahí a través de la voluntad del electorado, es decir, la expresión de la voluntad ciudadana, debe encontrarse reglada puesto que se trata de salvaguardar la gobernabilidad del Municipio.

QUINTA. En sesión de la Junta de Coordinación Política, llevada a cabo el día 14 de noviembre de 2020, por consenso de todas las fuerzas políticas que formaron parte de las deliberaciones, se tomó la determinación de registrar en el Orden del Día de la sesión extraordinaria del Pleno programada para esa misma fecha, la presente iniciativa con dispensa de trámite por urgente y obvia resolución, bajo este entendido, se presenta el siguiente:

(...)"

92. En esos términos, el mismo catorce de noviembre de dos mil veinte, se incluyó en el orden del día para la sesión extraordinaria virtual de esa fecha, el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política ya indicado, agregado que se sometió a votación del Pleno, para lo cual se declaró abierto el debate, en donde sólo intervino la diputada Eva María Vázquez Hernández; y no existiendo más intervenciones se sometió a votación económica la inclusión del Acuerdo en el orden del día, lo que fue aprobado por "evidente mayoría".
93. Hecho lo anterior, se procedió a la discusión del Acuerdo de que se trata en cuya discusión intervinieron los Diputados Eva María Vázquez Hernández y Juan Manuel Molina García y, al no existir más intervenciones se sometió a votación el contenido del Acuerdo en cuestión, lo que fue aprobado por dieciséis votos a favor, cinco en contra y cero abstenciones.

94. Posteriormente, el Diputado Presidente concede el uso de la voz a la Diputada Montserrat Caballero Ramírez para presentar una reserva, para lo cual explicó que si bien la iniciativa del Ejecutivo del Estado busca que se retome un proceso ya previsto en el artículo 86 de la Constitución del Estado, en su opinión deben incorporarse otros elementos a la redacción de la iniciativa para fortalecerla, como lo es respetar la figura de los suplentes, para que no se pierda la esencia y el derecho previstos en las leyes de la Entidad.
95. Hecho lo anterior, se declaró abierto el debate sobre la reserva e intervinieron los Diputados Eva María Vázquez Hernández y Juan Manuel Molina García y no existiendo más participaciones se sometió a votación la reserva y obtuvo una votación nominal de diecisiete votos a favor, y cinco en contra.
96. Enseguida el Diputado Presidente declaró aprobado en lo general y en lo particular el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política y la reserva en lo particular.
97. Preciado lo anterior, se concluye que el concepto de invalidez es fundado ya que si bien el *“Acuerdo por el cual se somete a consideración del Pleno, con dispensa de trámite, iniciativa de decreto, presentada por el Ing. Jaime Bonilla Valdez, en su calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Baja California por la que se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California”*, contiene en su consideración cuarta una explicación con la que se pretendió justificar la urgencia y, por tanto, la dispensa de trámite, también lo es que con esto no se cumple con lo previsto en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, ni con las condiciones que ha establecido este Tribunal Pleno en cuanto al tratamiento urgente de una iniciativa de reforma. Lo que a su vez provocó que se omitiera la participación de los ayuntamientos respecto de una norma de carácter municipal.
98. En efecto, el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, establece que sólo podrá dispensarse del trámite una iniciativa en aquellos asuntos que se califiquen de urgente y obvia resolución; y que para la procedencia de la dispensa de trámite será necesario cuando menos, la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa de ley, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad; así como que 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.
99. Frente a esa disposición en la consideración cuarta del *“Acuerdo por el cual se somete a consideración del Pleno, con dispensa de trámite, iniciativa de decreto, presentada por el Ing. Jaime Bonilla Valdez, en su calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Baja California por la que se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California”*, los integrantes de la Junta de Coordinación Política con fundamento en el precepto citado y en el diverso 31 de la Constitución local, expresaron que la iniciativa encuentra justificación de urgencia y obvia resolución debido a un vacío normativo, que ha provocado que existan criterios y procedimientos diversos para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los municipios de un mismo Estado, a pesar de que la ley que se aplica al momento de ser electos es la misma, lo que contraviene el principio de igualdad. Así como señalaron que la expresión de la voluntad ciudadana debe encontrarse reglada porque se trata de salvaguardar la gobernabilidad de un municipio.
100. No obstante, lo expresado por los integrantes de la Junta de Coordinación Política no corresponde a la exigencia de su propia normativa, es decir, no hicieron referencia a la existencia de determinados hechos que generen la condición de urgencia y que de no llevarse a cabo provoque consecuencias negativas para la sociedad; y este requisito se identifica con una de las condiciones que este Tribunal Pleno ha establecido en su doctrina, consistente en la necesidad de la existencia de hechos que generen la condición de urgencia.
101. Los hechos a que se refiere la disposición y la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional no se explican en el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, ya que sólo se alude a un vacío normativo que ha generado procedimientos diversos, y que debe existir un trato igualitario para todos los municipios para cubrir sus ausencias, lo que no equivale a la descripción de “hechos”, es decir, a algún suceso o acontecimiento concreto, real que evidenciara los beneficios o el impacto del trámite urgente. En otras palabras, la necesidad apremiante que, de no atenderse, perjudique a la comunidad.
102. Se enfatiza que alegar un “vacío normativo” no equivale a la existencia de los hechos a que alude la normativa local y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, se trata de una afirmación que no equivale a un acontecimiento y, por tanto, ese argumento no puede ser calificado como una razón objetiva que justifique la dispensa de trámite. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, ya citada, este Tribunal Pleno subrayó que la calificación de urgencia debe motivarse con razones objetivas y, en el caso, ese vacío no acredita la necesidad de la dispensa de trámites.

- 103.** El estudio de lo expresado en el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política es trascendente porque la dispensa de trámites implica que no se realicen aquellos actos y, por tanto, formalidades del procedimiento legislativo que permiten el cumplimiento de su objetivo, que no es otro más que aquel consistente en que todos los legisladores estén informados y debatan al momento de aprobar una ley.
- 104.** Pero no sólo se trata de la omisión de trámites parlamentarios que permiten la participación de los legisladores, sino que al referirse a una reforma en materia municipal, la dispensa de trámites evitó la participación de los ayuntamientos, a pesar de que la propia Constitución del Estado permite que éstos puedan estar presentes en la sesión en que vaya a discutirse un proyecto que se refiera a los asuntos de carácter municipal y, en el caso, la reforma se ubica en esa materia, pues modificó la forma en la que se deberán suplir las ausencias temporales de los presidentes municipales.
- 105.** Este Tribunal Constitucional reconoce la existencia de una motivación para la dispensa de trámites, lo que podría calificarse como suficiente para concluir que no existen violaciones al procedimiento legislativo que influyan en el Decreto reclamado. Sin embargo, para respetar el orden constitucional, concretamente las formalidades del procedimiento legislativo, debe examinarse esa motivación para procurar el absoluto respeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica, lo que se traduce en la observancia de la propia normativa del Estado de Baja California en los artículos 31 de la Constitución local y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, cuyos supuestos normativos coinciden con las condiciones que en su doctrina ha fijado este Tribunal Pleno sobre las razones que llevan a calificar un asunto como urgente.
- 106.** En otras palabras, para cumplir con los principios de legalidad y de democracia deliberativa debe estudiarse la motivación formulada por el legislador, a fin de decidir que lo expuesto, cumple con su propia normativa, porque esto a su vez implica un respeto a las formalidades del procedimiento legislativo.
- 107.** Máxime que la redacción anterior del artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California sólo hacía referencia a la separación provisional, pero sobre todo permitía a los ayuntamientos resolver de conformidad con su reglamento interno y, en atención a esa disposición, los municipios del Estado de Baja California de acuerdo con la facultad que les otorga el artículo 115, fracción II, de la Constitución, tienen la reglamentación aplicable a ese tipo de ausencias, según el cuadro que se reproduce a continuación:

<p>TIJUANA</p> <p><u>Reglamento Interno y de Cabildo del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California</u>³³.</p>	<p>Artículo 40. Funciones del Cabildo. Las funciones que respecto de los miembros del Cabildo se establecen en el presente Reglamento, se otorgan sin perjuicio de las atribuciones previstas por las leyes y demás reglamentos municipales, y sólo para regular el funcionamiento colegiado del Cabildo, en los términos del artículo 1 de este Ordenamiento.</p> <p>Durante las ausencias temporales del Presidente Municipal quien desempeñara sus funciones será el edil designado por el Cabildo.</p> <p>Los integrantes del ayuntamiento son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p>
<p>ENSENADA</p> <p><u>Reglamento Interior para el Ayuntamiento de Ensenada, Baja California</u>³⁴.</p>	<p>Artículo 32. Cuando el Presidente Municipal tenga que ausentarse temporalmente, lo hará del conocimiento del Ayuntamiento solicitando licencia y manifestando la causa o razón de la misma. De</p>

³³ Periódico Oficial Número 40, de trece de septiembre de dos mil dos, tomo CIX.

³⁴ Periódico Oficial Número 52, de catorce de noviembre de dos mil tres, tomo CX.

	<p>proceder la autorización, en la Sesión de Cabildo y a propuesta del Presidente Municipal, se elegirá mediante votación nominal al Regidor que suplirá su ausencia. El Regidor electo a través de este procedimiento se denominará "Regidor en funciones de Presidente Municipal.</p> <p>Cuando la ausencia del Presidente Municipal por cualesquier causa, sea definitiva, se procederá como sigue;</p> <p>I. El Secretario Fedatario, a solicitud de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, expedirá la convocatoria para efectuar la sesión de cabildo respectiva;</p> <p>II. Previo al inicio de la sesión, se realizará un sorteo para determinar al Regidor que la presidirá, quien asumirá las funciones del Presidente Municipal exclusivamente para el desarrollo de la misma; y</p> <p>III. Mediante votación económica se tomará el acuerdo de cabildo para llamar al suplente del Presidente Municipal, a fin de que cubra la ausencia definitiva.</p>
<p>TECATE</p> <p><u>Reglamento Interior para el Ayuntamiento de Tecate, Baja California</u>³⁵.</p>	<p>Artículo 17. Las ausencias en que incurran los Municipales serán suplidas conforme el procedimiento previsto en el presente Reglamento, en los siguientes términos:</p> <p>I. Las ausencias temporales del Presidente Municipal que no sean mayores a 30 días serán suplidas por un Regidor, mientras que las definitivas serán cubiertas por su suplente;</p> <p>II. Solo serán suplidas las ausencias del Síndico Procurador por su suplente, cuando las ausencias sean mayores a 15 días;</p> <p>III. Las ausencias temporales no mayores a 15 días de los Regidores no se suplirán, a menos que sea necesario para garantizar el quórum legal en las sesiones de cabildo. En ese caso y en las ausencias definitivas, será llamado su suplente para cubrir las;</p> <p>IV. Quienes suplan a los Municipales, fungirán como tales hasta que concluya el periodo por el que se haya concedido la licencia o antes si el titular está en condiciones de reasumir el cargo. En los casos que no medien licencia, en cuanto el titular reasuma sus funciones;</p> <p>V. En el caso de que el Municipal fallezca o le sea revocado su mandato, el suplente será llamado para concluir el periodo constitucional. Si también faltará el suplente, el Ayuntamiento solicitará al Gobernador del Estado que inicie el procedimiento para la designación del Municipal, conforme lo dispuesto por la Constitución Política del Estado.</p>

³⁵ Periódico Oficial Número 1, de seis de enero de dos mil diecisiete, tomo CXXIV.

<p>MEXICALI</p> <p><u>Reglamento Interior del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California</u>³⁶.</p>	<p>Artículo 12. De las licencias del Presidente Municipal. Las licencias del Presidente Municipal de hasta treinta días hábiles, serán suplidas por el Regidor que acuerde el Ayuntamiento, a propuesta de aquel, en caso de exceder dicho término se llamará al suplente.</p>
<p>ROSARITO</p> <p><u>Reglamento Interior del Ayuntamiento de Playas de Rosarito, Baja California</u>³⁷.</p>	<p>Artículo 114. Las ausencias en que incurran los Municipales serán suplidas conforme el (sic) procedimiento previsto en el presente reglamento, en los siguientes términos:</p> <p>I. Las ausencias temporales del Presidente Municipal serán suplidas por un Regidor, mientras que las definitivas serán cubiertas por su suplente;</p> <p>II. Las ausencias temporales del Síndico Procurador no serán suplidas. En el caso de ausencias definitivas las cubrirá su suplente; y</p> <p>III. Las ausencias temporales de los Regidores no se suplirán, a menos que sea necesario para garantizar el quorum en las sesiones de cabildo, En ese caso y en las ausencias definitivas, será llamado su suplente para cubrir las.</p> <p>IV. Quienes suplan a los Municipales, fungirán como tales hasta que concluya el periodo por el que se haya concedido la licencia o antes si el titular está en condiciones de reasumir el cargo. En los casos que no medien licencia, en cuanto el titular reasuma sus funciones.</p> <p>V. En el caso de que el Municipal fallezca o le sea revocado su mandato, el suplente será llamado para concluir el periodo constitucional.</p>

- 108.** En consecuencia, como la motivación formulada por el legislador no es válida para demostrar la urgencia y dispensar el trámite legislativo, como lo exige la normativa legal y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, ha lugar a declarar la invalidez del Decreto reclamado; vicio que además incidió negativamente en los principios democráticos que debe observar el Poder Legislativo, respetando las reglas de sus propios procedimientos, como lo es cumplir con la obligación de anunciar a los municipios, con la anticipación de cuando menos cinco días previos a la sesión donde se discuta la reforma, para que tomaran parte en los trabajos legislativos como lo disponen los artículos 30 de la Constitución local y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.
- 109.** Por ende, se declara la invalidez del Decreto impugnado por transgredir los diversos 14 y 16 de la Constitución Federal, es decir, por violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidatorio.
- 110.** Al resultar fundado este argumento, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto 158 que contiene la reforma del artículo 42 de la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California; y dado el sentido de la presente resolución, resulta innecesario ocuparse del resto de conceptos de invalidez, esto con apoyo en la jurisprudencia P./J. 100/99, cuyo rubro y texto es el siguiente:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de

³⁶ Periódico Oficial del Estado de Baja California, de catorce de diciembre de dos mil uno.

³⁷ Periódico Oficial Número 40, de trece de septiembre de 2002, tomo CIX.

nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto". (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, P./J. 100/99, tomo X, septiembre de 1999, página 705, registro digital 193258).

- 111. SEXTO. Efectos.** El artículo 41, fracciones IV y V, así como el diverso 45, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁸, establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que surtirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos salvo en materia penal.
- 112.** Por tanto, con fundamento en esas disposiciones se determina que la presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos que de esta sentencia se haga a la autoridad demandada, es decir al Congreso del Estado de Baja California.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del DECRETO No. 158 mediante el cual se reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de noviembre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California, de conformidad con los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a los presupuestos procesales (oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva), a las causales de improcedencia y al precepto combatido. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat se ausentaron durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a las violaciones al procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del *DECRETO No. 158 mediante el cual se reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California*, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el catorce de noviembre de dos mil veinte. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo

³⁸ **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;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

(...)"

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

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

a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Las señoras Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Loretta Ortiz Ahlf no asistieron a la sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintidós, la primera por desempeñar una comisión oficial y la segunda por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil veintidós.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 204/2020, promovida por el Municipio de Tijuana, Estado de Baja California, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del dieciocho de agosto de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de noviembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 204/2020.

TEMA. La falta de llamamiento al Municipio para participar en el proceso legislativo, cuando éste le afecta, constituye, por sí misma, una violación invalidante a aquél.

1. En sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar procedente y fundada la controversia constitucional.
2. En consecuencia, se declaró la invalidez del decreto número 158 mediante el cual se reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de noviembre de dos mil veinte.

I. Razones de la aclaración.

3. La sentencia aborda dos violaciones al procedimiento legislativo: por un lado, la falta de una justificación completa y objetiva para dispensar los trámites ordinarios para la aprobación de una ley y, por otra parte, la falta de llamamiento al Municipio para que pudiera presentar sus opiniones y alegatos.
4. Si bien coincido con el sentido de la sentencia respecto a que existió una violación invalidante al procedimiento legislativo; formulo el presente voto porque considero que la sentencia aborda dichas violaciones como una sola; sin embargo, en mi opinión, es importante enfatizar que las dos violaciones descritas son autónomas, es decir, que cada una, por sí misma, constituye una violación invalidante al procedimiento legislativo. Ello conforme a las razones que expongo a continuación.
5. En primer lugar, la falta de una justificación completa y objetiva para dispensar los trámites ordinarios para la aprobación de una ley constituye una violación con potencial invalidante, conforme a los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
6. La sentencia relata muy bien los antecedentes del caso, en especial que el jueves doce de noviembre de dos mil veinte se recibió en la oficialía de partes la iniciativa de reforma proveniente del Ejecutivo local, y en la sesión extraordinaria realizada el catorce del mismo mes, la Junta de Coordinación Política presentó un acuerdo para dispensar los trámites ordinarios del proceso legislativo respecto a dicha iniciativa, el cual fue aprobado, y ese mismo día se votó la reforma.
7. En ese sentido, concuerdo con la sentencia de que, en el caso, existió una violación a los principios básicos de la democracia parlamentaria, que presuponen, justamente, que existe información completa y anticipada de qué dictámenes se discutirán y de su propio contenido para que la participación se base en un conocimiento informado y razonado del documento respectivo.

8. No es obstáculo a la conclusión anterior que se haya votado la dispensa de los trámites ordinarios de reforma, pues ésta no fue precedida de argumentos objetivos que demostraran la urgencia de la aprobación de la iniciativa de reforma; ello sin soslayar que la justificación para la dispensa del trámite, solo requiere una motivación ordinaria, pues aun así es necesario que satisfaga un estándar mínimo, para evitar que la mayoría obstacule un genuino debate democrático en perjuicio de las minorías, como estimo sucedió en este caso.
9. Al respecto es importante mencionar que de los dieciséis votos con los que se aprobó la reforma, catorce fueron de la coalición mayoritaria “Juntos Haremos Historia” y que aun cuando una de las diputadas de minoría expresamente manifestó que era un tema delicado y que a su consideración era necesario, para la reforma, contar con la opinión de los Ayuntamientos y que se analizara en un dictamen, la mayoría votó tanto la dispensa como el asunto, y al no dar razones objetivas y suficientes para ello, se minimizó abiertamente la posición de la minoría que, precisamente, buscaba cumplir con dicho requisito legal; siendo importante recordar que las votaciones mayoritarias no pueden convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento de reformas, ya que este Tribunal Pleno ha determinado que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante.
10. Bajo esta última premisa, considero que la violación relativa a la falta de llamamiento al Municipio para que pudiera presentar sus opiniones o alegatos también es una violación que, por sí misma, puede invalidar la totalidad del proceso legislativo.
11. Al respecto, es importante tener presente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ampliado el estándar de protección para incluir no solo a las mayorías y minorías, sino a aquellos entes a quienes la ley otorga el derecho de participar en la deliberación pública.¹ Lo cual, como adelanté, genera la segunda violación invalidante del proceso en estudio.²
12. Ello porque de conformidad con la Constitución local,³ los ayuntamientos tienen facultad para intervenir en el proceso legislativo y en el caso se excluyó al Municipio actor de participar en éste, lo cual considero sí impacta en la condición democrática de la norma y, por ende, genera una violación con potencial invalidante de ésta.
13. Finalmente, cabe mencionar que esta interpretación de las violaciones al procedimiento legislativo, y principalmente considerar la falta de llamamiento al Municipio como una violación autónoma, es congruente con el fortalecimiento que se ha venido construyendo judicialmente a favor de los Municipios, maximizando las garantías que se les otorgan y que permiten que su autonomía se pueda desplegar en modo pleno y eficaz.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, formulado en relación con la sentencia del dieciocho de agosto de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 204/2020, promovida por el Municipio de Tijuana, Estado de Baja California. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de noviembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹ Desde la controversia constitucional 19/2007, donde el Tribunal Pleno consideró que el no haber llamado al Gobernador del Estado de Jalisco era una violación grave en el procedimiento, pues en términos de la legislación local aplicable, no era factible poner a discusión un proyecto de ley sin haber satisfecho la obligación de citar al Gobernador, cuando se fueran a discutir asuntos relacionados con su competencia.

² No desconozco que en la controversia constitucional 94/2011 se determinó que no era aplicable el mismo supuesto en el caso de los Municipios del Estado de Baja California, pues su participación se previó en el proceso de dictaminación y no en la sesión. Sin embargo, yo no integraba el Tribunal Pleno en la fecha de su votación, por lo que considero importante establecer mi criterio al respecto.

³ ARTÍCULO 30.- Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.

El mismo procedimiento se seguirá con:

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

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