

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 212/2020, 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 212/2020

ACTOR: MUNICIPIO DE TECATE, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

DEMANDADOS: PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIAS:

GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ Y VALERIA PALMA LIMON.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: Decreto número 158, que contiene la reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, publicado el catorce de noviembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de esa Entidad.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, entre otros.	16-17
II.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna porque el Decreto 158 combatido fue publicado el catorce de noviembre de dos mil veinte, el plazo referido transcurrió del diecisiete de noviembre al quince 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; luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó el dieciséis de diciembre de dos mil veinte, es claro que su presentación resultó oportuna.	17-18
III.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada, esto es así, ya que la Presidenta Municipal tiene atribuciones para promover el medio de control constitucional que nos ocupa, observando el artículo 8, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.	18-33
IV.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el Secretario de Gobierno del Estado de Baja California, cuentan con legitimación pasiva.	33-36
V.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	El Decreto 158 reclamado contiene la reforma al artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.	36
VI.	CAUSAS IMPROCEDENCIA DE Y SOBRESEIMIENTO	Se propone que el Poder Ejecutivo carece de razón (según lo expuesto en el considerando de legitimación activa) pues este Tribunal Pleno ya reconoció legitimación a la Presidenta Municipal para promover la controversia constitucional.	37-38
VII.	ESTUDIO DE FONDO	Es fundado el argumento y 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.	38-59
VIII.	EFFECTOS	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.	60

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2020.**ACTOR: MUNICIPIO DE TECATE, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.****DEMANDADOS: PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE:**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

COTEJÓ

SECRETARIAS:**GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ Y VALERIA PALMA LIMON.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 212/2020, promovida por el Municipio de Tecate, Estado de Baja California, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

- 1. Demanda.** Por escrito presentado el dieciséis de diciembre de dos mil veinte, en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga Zulema Adams Pereyra, Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Tecate, 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. Acto cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

A. 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. 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. Las consecuencias de hecho y de derecho que, con motivo de la reforma, procedan a ejecutar tanto el Congreso del Estado de Baja California, como el Gobernador del Estado de Baja California, del contenido de la reforma del artículo 42 de la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California.

(...).

- 2. Conceptos de invalidez.** En la demanda el Municipio actor expuso los conceptos de invalidez que a continuación se resumen:

- a.** El Decreto reclamado desconoce la competencia constitucional del régimen de gobierno interno del que goza el Municipio de Tecate, Estado de Baja California, por el cual ejerce las facultades que le son propias e inherentes, de ahí que se esté ante una franca contravención al artículo 115 constitucional, ya que el Decreto rebasa la competencia material de la legislatura local.

En efecto, de acuerdo 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, que 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, con lo que desconoce la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve.

Esa autonomía municipal incluye la facultad de expedir reglamentos, los cuales tienen la característica 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.

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.

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 lo que requiera dicha uniformidad, en virtud de que cada municipio tiene características propias. En ese contexto no es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa local para regular la materia municipal, las autoridades demandadas intervengan en la organización interna del órgano municipal; 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 su sistema interno, ya que a éste le compete regular su organización y funcionamiento.

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; empero, el Congreso demandado con el Decreto combatido suprime la figura del suplente, lo que resulta inconstitucional.

Plantea que con la reforma combatida, las suplencias dependen de la discrecionalidad 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.

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; y que no impugna la facultad del Congreso local para legislar en materia municipal, incluso la de resolver en forma definitiva alguna ausencia de los órganos internos del municipio en términos de la Constitución Federal, pero considera una violación a la autonomía de los ayuntamientos que se prevea como ausencia definitiva aquellas mayores de treinta días, aunado a que se desconoce la figura del suplente.

- 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, será sustituido por su suplente, según lo disponga la ley; cuestión que ignoró el Congreso en la reforma cuestionada.

En otros términos, 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.

Aunado a que 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 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 numeral 115, fracción I, de la Constitución Federal, y lo dispuesto en la Constitución local, deben considerarse como ausencias definitivas aquéllas mencionadas en el párrafo que antecede, supuesto en el que los funcionarios electos que se retiren, deberán ser sustituidos por sus suplentes. A pesar de ello, el numeral 42 de la Ley del Régimen Municipal ordena que serán ausencias definitivas las mayores de treinta días naturales y que en esos casos el Congreso del Estado resolverá en definitiva.

Esto pone de manifiesto que el alcance que se asignó al concepto “ausencias definitivas” como las mayores de treinta días resulta evidentemente inconstitucional, dado que se entiende como aquel supuesto en el que ya no es posible el regreso del funcionario.

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 precisamente la Constitución Federal.

- 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 propio ordenamiento y, por ende, transgresión al principio de seguridad jurídica que protege el artículo 16 constitucional. Esto es así, pues 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 los 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 resolver en definitiva sobre éstas.
- 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 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 Ejecutivo local, lo que violenta el principio de autonomía municipal porque se impide al municipio decidir 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 los requisitos legales, sino con las políticas públicas municipales.
- e. El Decreto combatido viola el artículo 115 de la Constitución Federal porque de acuerdo con los diversos 18, fracción IV, 41, fracción VI y 80, fracción IV, de la Constitución local, el presidente municipal puede separarse de su cargo de manera provisional noventa días antes del proceso electoral en el que pretenda contender por un cargo de elección popular.

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; 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.

Por ende, fijar las ausencias definitivas como aquellas mayores de treinta días es tanto como obligar al funcionario interesado a que renuncie; de ahí que se alegue una transgresión a la autonomía municipal, a la integración constitucional del municipio y a los principios de seguridad jurídica y de jerarquía normativa.

- 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 diverso 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.
- 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 Tecate de participar en la sesión en la que se reformó una disposición de carácter municipal, como se lo permiten los numerales 30 y 31 de la Constitución local, así como el diverso 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.

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 fuera escuchado al tratarse de un tema de carácter municipal.

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 respectivo.

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.

- 3. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de diecisiete de diciembre de dos mil veinte, los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Alberto Pérez Dayan, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del segundo período de dos mil veinte, ordenaron formar y registrar el expediente relativo bajo el número 212/2020, reconocieron el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario General de Gobierno, todos del Estado de Baja California, y requirieron 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.

4. De igual forma ordenaron 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.
5. Posteriormente, por diverso acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente turnó el sumario al Ministro Alberto Pérez Dayán.
6. **Contestaciones a la demanda.** Por acuerdo de dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, se tuvo por contestada la demanda por parte 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 de la Mesa Directiva, respectivamente.
7. Esa autoridad argumentó, en síntesis, lo siguiente:
 - a. 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 de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - b. Los conceptos de invalidez son infundados porque 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 ubicarse en el 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 de la Constitución Federal.
 - d. El Municipio actor parte de una premisa errónea al considerar que la reforma invade la 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.
 - 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 propia Ley, por cuanto prevé los supuestos en los que puede decretarse una separación definitiva de un munícipe y el procedimiento a seguir.
 - f. Mediante Decreto número 74 publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el dieciséis de junio de dos mil veinte, se reformó la Constitución Estatal para establecer 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 por la omisión normativa 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 precepto, 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 diverso 11 de la Constitución local y, por tanto, es constitucionalmente válido.
8. Por acuerdo de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno se tuvo por presentada la contestación de demanda del Poder Ejecutivo y del Secretario General de Gobierno de esa Entidad.

9. En el escrito se planteó lo que a continuación se resume:
- a. Se actualiza la causa de improcedencia contenida 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 artículos 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 esas bases; por ende, el precepto reclamado no es contrario al artículo 115, fracción II, constitucional. Máxime que la autonomía municipal no es absoluta, en la medida 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, la reforma 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 para cubrir las ausencias de los presidentes municipales, debido a que las facultades otorgadas al Congreso del Estado para 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 los Poderes 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.
- Lo mismo ocurre con la intervención del Congreso estatal, pues atiende a lo dispuesto en el diverso 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 ésta 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 porque se garantiza la gobernabilidad de los municipios del Estado de Baja California.
10. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento, ni expresó manifestación alguna.
11. **Audiencia y cierre de instrucción.** Substanciado el procedimiento, el seis de mayo de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria, en la que en términos del diverso 34, 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.
12. **Proyecto retirado.** En sesión de doce de enero de dos mil veintidós la Segunda Sala discutió el proyecto que proponía el sobreseimiento de la controversia constitucional, pero la consulta no obtuvo la mayoría de votos, por lo que el Ministro Ponente determinó retirar el asunto y remitirlo al Tribunal Pleno.

I. COMPETENCIA.

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de 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.
14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

II. OPORTUNIDAD.

15. 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.
16. Por lo que si el Decreto 158 combatido fue publicado el catorce de noviembre de dos mil veinte, el plazo referido transcurrió del diecisiete de noviembre al quince 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 del Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno.
17. Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de diciembre de dos mil veinte, es claro que su presentación resultó oportuna.
18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

III. LEGITIMACIÓN ACTIVA.

19. 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.
20. 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. (...).

21. En el sumario que se examina se tiene que la demanda fue suscrita por Olga Zulema Adams Pereyra, Presidenta Municipal de Tecate, 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 Municipales Electos para integrar el XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California para el periodo comprendido del uno de octubre de dos mil diecinueve al treinta de septiembre de dos mil veintiuno.
22. Asimismo, la promovente invocó los artículos 7, fracción IV, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California y 21 del Reglamento de la Administración Pública de Tecate, 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;

(...).

Artículo 21. De acuerdo con lo previsto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, el Municipio es una persona moral que cuenta con personalidad jurídica, por lo que actúa a través de sus órganos de representación.

La representación legal del Municipio recae en el Ayuntamiento, que es el órgano facultado para dar cumplimiento a los fines y objetos de la persona moral municipal.

El Ayuntamiento, en ejercicio de tal representación legal del Municipio, faculta a su vez al presidente Municipal y a los demás funcionarios de la administración pública municipal, para que celebren y atiendan en representación del Municipio, los actos jurídicos que se les determinan en reglamentos y acuerdos municipales; asimismo, reconoce las facultades que la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California les encomienda directamente.

23. 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 relativo; y que la representación legal del municipio recae en el ayuntamiento y que éste faculta al Presidente Municipal y a los demás funcionarios para que celebren y atiendan en representación del municipio, los actos jurídicos que se les determinan en reglamentos y acuerdos municipales.
24. También es oportuno tener presente lo manifestado en el propio capítulo de legitimación de la demanda, en donde se expuso lo siguiente:

(...).

Siendo el caso que la presente demanda le fue remitida al C. Gonzalo (sic) Higuera Bojórquez, en su carácter de Síndico Procurador del H. XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California, mediante el oficio 0389/2020 de fecha 09 de diciembre de 2020, suscrito por el Lic. Raúl Armando Martínez Núñez de Cáceres, en su carácter de Secretario del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, a efecto de que suscribiera y presentara la misma ante ese máximo tribunal, al que el mencionado funcionario remitió una respuesta, el diverso de numero (sic) SIN/806/2020 de fecha 10 de diciembre de 2020, en el que manifestó que debido a que su firma se verá comprometida en un documento de tal gravedad, solicita una prórroga de 15 días al termino (sic) concedido a efecto de cumplir la instrucción acordada en la sesión aludida del Cabildo de este Ayuntamiento, lo anterior a pesar de que el termino (sic) para accionar la presente controversia se encuentra corriendo, y fenece el día 28 de diciembre de 2020, es decir de conceder su solicitud, la interposición de la presente resultaría extemporánea por tres días, por lo que queda de manifiesto que dicha solicitud implica dolo en claro perjuicio de los intereses del Municipio de Tecate, Baja California, realizada además en grave falta a su obligación establecida en los artículos 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, y 23 del Reglamento Interior de la Administración Pública para el Municipio de

Tecate, Baja California, de representar y salvaguardar los intereses y la autonomía del Municipio de Tecate, Baja California, es que de conformidad con el acuerdo de cabildo aludido y la normatividad ya señalada, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Representante Legal del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, a demandar actos emitidos por el Congreso del Estado de Baja California, Gobernador del Estado de Baja California y Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, cuya legitimación pasiva reconoce el artículo 105 fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

25. De igual forma es necesario referirnos al acta de la sesión extraordinaria de Cabildo número 31, de cinco de diciembre de dos mil veinte, así como a distintos oficios que la promovente acompañó a su demanda.

26. Del acta de Cabildo número 31, de cinco de diciembre de dos mil veinte, se reproduce lo siguiente:

(...).

PRIMERO. El XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California presente demanda de Controversia Constitucional, en contra del Decreto número 158 emitido por el Congreso de Baja California.

SEGUNDO. Se instruye al Síndico Procurador, para que, a la brevedad posible, en nombre y representación del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, signe dicho documento jurídico, o en su defecto la ciudadana Presidenta Municipal, con la finalidad de presentarse dentro del término de ley.

27. Por otro lado, el oficio 686/2020, de ocho de diciembre de dos mil veinte, suscrito por el Director Jurídico del Ayuntamiento, dirigido al Secretario de éste, cuyo contenido se reproduce a continuación:

Oficio: 686/2020

ASUNTO: Se atiende el oficio 00382/2020, relativo a la Sesión de Cabildo número 31 de carácter extraordinaria, respecto de la suscripción de la Controversia Constitucional en contra de diversas autoridades, en relación al Decreto que reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal de Baja California.

Tecate, Baja California a 08 de diciembre de 2020.

LIC. RAÚL ARMANDO MARTÍNEZ NÚÑEZ DE CACERES

SECRETARIO DEL H. XXIII AYUNTAMIENTO

DE TECATE, BAJA CALIFORNIA.

P R E S E N T E:

Hago referencia a su oficio 00382/2020 de fecha 07 de diciembre de 2020, recibido en esta Dirección el día 08 del mismo mes relacionado con el Acuerdo de Cabildo emitido en Sesión número 31 de carácter Extraordinaria, celebrada en fecha 05 de diciembre de 2020, en la que el H. XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California tuvo a bien aprobar lo siguiente:

'... sea presentada demanda de Controversia Constitucional, en contra del Decreto Número 158, emitido por el Congreso del Estado de Baja California, mismo (sic) que deberá ser signada por el titular de la Sindicatura Municipal...'

Por lo que en ese contexto solicita a esta Dirección Jurídica remita los tantos impresos necesarios de la Demanda de Controversia Constitucional materia del presente, a efecto (sic) que el Síndico Procurador se sirva suscribir los mismos, así como se manifiesta la temporalidad que se considere necesaria, tomando en consideración el termino (sic) otorgado en la ley a efecto de ejercer la acción que nos ocupa.

Sobre el particular, y en atención a su solicitud, me permito remitir adjunto al presente un tanto impreso del proyecto de demanda de Controversia Constitucional que de conformidad con las facultades y obligaciones conferidas a la figura del Síndico Procurador en el artículo 8 de la Ley del Régimen de (sic) Municipal del Estado de Baja California, así como al diverso 23 del Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Tecate, Baja California, con la finalidad de salvaguardar y defender los intereses del Ayuntamiento, en su carácter de representante jurídico en los litigios de que el Ayuntamiento de Tecate, Baja California sea parte, deberá suscribir.

Sin omitir mencionar que de conformidad con lo estipulado por los artículos 3, fracción II y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la Acción Constitucional que se intenta es de 30 días hábiles, por lo que el término para presentarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Autoridad competente para conocer de la misma) fenece el día 28 de diciembre de 2020, esto tomando en consideración que el acto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el día 14 de noviembre de 2020, considerando bajo dicho contexto que el acto solicitado al Síndico Procurador deberá materializarse de inmediato, sin que se exceda de un plazo mayor a tres días hábiles, en la inteligencia que de no hacerlo así, o ante el silencio del funcionario en mención, deberá de estarse a lo acordado en el punto de acuerdo identificado como 'SEGUNDO' de la sesión extraordinaria que nos ocupa, es decir la demanda de Controversia Constitucional deberá ser suscrita por la Alcaldesa, esto en prosecución de salvaguardar los intereses y la autonomía del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, aunado a estar en condiciones de ejercer en tiempo y forma la acción multicitada.

(...).

28. Asimismo, el oficio SIN/806/2020 de diez de diciembre de dos mil veinte, suscrito por el Síndico Procurador y dirigido al Cabildo del Ayuntamiento de Tecate, en el que se expresó:

Tecate, Baja California, 10 de Diciembre de 2020

H. CABILDO DEL XXIII AYUNTAMIENTO DE TECATE

P R E S E N T E:

AT'N: FRANCISCO JOAQUÍN MERCADO SANTIAGO

REGIDOR DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TECATE

Anteponiendo un cordial saludo, en mi carácter de Síndico Procurador del XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California, y de conformidad a los artículos 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, y 31 del Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tecate, por medio del presente y en cumplimiento al acuerdo de Cabildo aprobado por mayoría en Sesión Extraordinaria Virtual de Cabildo número 31, de fecha 05 de Diciembre del año en curso, relativo a la presentación de demanda de Juicio de Controversia Constitucional, en contra del Decreto Número 158, emitido por el Congreso del Estado de Baja California, y toda vez que en el punto de acuerdo SEGUNDO establece que se instruye al suscrito, para que en nombre y representación del XXIII Ayuntamiento Constitucional de Tecate así como el oficio número 1563/2020, folio 0011506 de fecha 02 de diciembre de 2020, signado por el C. FRANCISCO JOAQUIN MERCADO DE SANTIAGO en su carácter de Regidor de este Ayuntamiento, a fin de que 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 Dirección Jurídica, la cual fue recibida en la Sindicatura Procuradora el día 09 de Diciembre del año en curso, a las 14:22 horas, vengo de manera respetuosa a solicitar una prórroga (sic) al término (sic) concedido por 15 días más para contar con el tiempo suficiente para estudiar el caso dada la importancia, porque me es imposible brindar una respuesta en el tiempo concedido y toda vez que la firma del suscrito se verá comprometida en un documento de tal gravedad, considero necesario el estudio minucioso del mismo que deba firmar.

(...).

29. Por último, el oficio 691/2020 suscrito por el Director Jurídico del Ayuntamiento y dirigido a la Presidenta Municipal, que es del tenor siguiente:

Oficio: 691/2020

ASUNTO: Se remite proyecto de Demanda de Controversia Constitucional, en atención al Acuerdo alcanzado en la Sesión de Cabildo número 31 de carácter extraordinaria, respecto de la suscripción de la citada acción en contra de diversas autoridades, en relación al Decreto que reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal de Baja California.

Tecate, Baja California, a 15 de diciembre de 2020.

C. OLGA ZULEMA ADAMS PEREYRA

PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H. XXIII

AYUNTAMIENTO DE TECATE, B.C.

P R E S E N T E:

En el marco de los acuerdos alcanzados dentro (sic) la Sesión de Cabildo número 31 de carácter Extraordinaria, celebrada en fecha 05 de diciembre de 2020, en la que el H. XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California en la que se tuvo a bien aprobar lo siguiente:

PRIMERO.- Se aprueba que el Ayuntamiento de Tecate, Baja California, presente Demanda de Controversia Constitucional, en contra del Decreto número 158, emitido por el Congreso del Estado de Baja California.

SEGUNDO.- Se instruye al Síndico Procurador, para que a la brevedad posible, en nombre y representación del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, signe dicho documento jurídico, o en su defecto la Ciudadana Presidente Municipal, con la finalidad de presentarse dentro del término de ley.

Me permito hacer de su conocimiento que, en atención a los acuerdos transcritos, el Lic. Raúl Armando Martínez Núñez de Cáceres en su carácter de Secretario del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, procedió a remitir mediante el oficio 0389/2020 de fecha 09 de diciembre de 2020, en la misma fecha, al Síndico Procurador del H. XXIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California, un tanto impreso del proyecto de demanda de Controversia Constitucional en contra de las Autoridades Estatales aludidas en la misma, respecto del Decreto de (sic) número 158, mediante el que se reforma el Artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal de Baja California, a efecto de que dentro del término de 3 días hábiles suscribiera y regresara el mismo a la citada Secretaria con la finalidad de que se presentara ante la autoridad competente en tiempo y forma.

Es el caso que transcurrido el término aludido, sin que el Síndico Procurador del H. XXIII Ayuntamiento haya atendido el oficio aludido en (sic) párrafo que antecede, o haya realizado pronunciamiento alguno al respecto, ante tal silencio y conforme (sic) acordado en el punto de acuerdo identificado como 'SEGUNDO' de la sesión extraordinaria que nos ocupa, se le remite a Usted un tanto impreso del proyecto de demanda de Controversia Constitucional que se sugiere presentar, a efecto de que dé (sic) así considerarlo se sirva suscribir la misma, esto en prosecución de salvaguardar los intereses y la autonomía del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, en la inteligencia de que de conformidad con lo estipulado por los artículos 3, fracción II y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la Acción Constitucional que se intenta es de 30 días hábiles por lo que el término para presentarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Autoridad competente para conocer de la misma) fenece el día 28 de diciembre de 2020, esto tomando en consideración que el acto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el día 14 de noviembre de 2020, motivo por el que le ruego, tenga a bien realizar el acto solicitado lo antes posible, a efecto de estar en condiciones de presentar la acción intentada en tiempo y forma.

(...).

30. Ahora bien, en la transcripción de lo manifestado en la demanda en el capítulo de legitimación, se cita el artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, el cual se reproduce en su fracción I:

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.

(...).

31. La disposición prevé 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 tener el presidente municipal por acuerdo del ayuntamiento y estará obligado a dar cuenta de su actuación ante el órgano de gobierno municipal.
32. Precisado lo anterior se concluye que la Presidenta Municipal tiene atribuciones para promover el medio de control constitucional que nos ocupa, observando el artículo 8, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.
33. Lo anterior es así pues, conforme al artículo 8 de esa Ley, quien debe ejercer la representación jurídica del ayuntamiento es el síndico procurador; pero el párrafo segundo en 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.
34. En el caso, en el acta de la sesión extraordinaria de Cabildo de cinco de diciembre de dos mil veinte, se tomó como acuerdo que el ayuntamiento presentara controversia constitucional en contra del Decreto 158 del Poder Legislativo, por lo que se instruyó al Síndico Procurador para que a la brevedad posible suscribiera dicho documento o, en su defecto, la Presidenta Municipal, con la finalidad de que se promoviera dentro del término de ley.
35. En cumplimiento a esa decisión se giraron oficios por parte del Director Jurídico del Ayuntamiento a fin de que el Síndico Procurador suscribiera la demanda con fundamento entre otros, en el artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California. Sin embargo, el Síndico Municipal el diez de diciembre de dos mil veinte solicitó al Cabildo una prórroga al término concedido para la suscripción de la demanda, por quince días más para contar con el tiempo suficiente para estudiar el caso y por considerar que es imposible dar una respuesta en el tiempo concedido, aunado a que su firma se verá comprometida en un documento de tal gravedad (sic).
36. En ese contexto, es que en cumplimiento al acuerdo de Cabildo el Director Jurídico remitió la demanda en cuestión, a la Presidenta Municipal a fin de que la suscribiera, porque en el plazo otorgado al Síndico éste no atendió a lo ordenado por el Cabildo.
37. Lo descrito demuestra que se actualizaron las condiciones que prevé el artículo 8, fracción I, segundo párrafo, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, es decir, a pesar de que se remitió al Síndico Procurador la demanda de controversia constitucional para que la suscribiera, éste no lo hizo a la brevedad acordada por el Cabildo y, ante la proximidad de que feneciera el plazo para la promoción oportuna de ese medio de control constitucional, es que se remitió el escrito a la Presidenta Municipal, esto es, ante el muy probable riesgo de que esto no se llevara a cabo en el plazo establecido en la Ley Reglamentaria.
38. No se desconoce que de acuerdo con las constancias no existe una manifestación expresa del Síndico Procurador para cumplir con la orden dada por el Cabildo, o alguna manifestación que demostrara imposibilidad para hacerlo, sin embargo, en atención al principio pro actione, y ante el riesgo de que el Síndico no cumpliera con lo ordenado por el Cabildo, es que se actualiza el supuesto que permite que la representación jurídica la ejerza el Presidente Municipal, máxime que existe acuerdo del Ayuntamiento adoptado en la sesión extraordinaria de Cabildo de cinco de diciembre de dos mil veinte, que autoriza a que lo lleve a cabo la Presidenta Municipal con el objetivo de que se promoviera oportunamente la controversia en cuestión.

39. Sirve de apoyo a lo anterior por analogía, lo sustentado en la tesis 2a. CXXX/2009 de la Segunda Sala, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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.
40. 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.
41. Sustenta lo anterior las jurisprudencias P./J. 52/2003 y P./J. 53/2003, de rubros: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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.
42. Como resultado de lo antedicho, debe decirse que no le asiste la razón al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California quien argumentó que debe sobreseerse en la controversia constitucional porque de acuerdo con el artículo 11 de la Ley Reglamentaria las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos; y, en el caso, la demanda la suscribió la Presidenta Municipal de Tecate, cuando ello correspondía al Síndico Procurador en términos de los artículos 4, 6 y 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.
43. Lo anterior es así, porque esta Suprema Corte en atención al principio pro actione, ha interpretado los preceptos con base en los cuales se suscribió la demanda y los anexos de ésta, para tener por acreditada la legitimación de la parte actora, ante el riesgo elevado de que el Síndico Procurador no la suscribiera y, con ello, se perdiera la posibilidad de presentarla oportunamente.

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, 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. Publicada en el Semanario 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. Publicada en el Semanario 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. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, tomo XVIII, septiembre de 2003, página 1090, registro digital 183316.

44. 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.
45. 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 Síndico Procuradora.
46. 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 Tecate, Baja California, que describa lo supuestos de imposibilidad que impidan a la Síndico Procuradora ejercer la representación jurídica, 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 Síndico Procuradora de suscribir la demanda de controversia constitucional en el tiempo oportuno, 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.
47. Resultan aplicables las consideraciones sustentadas por la Primera y Segunda Salas de esta Suprema Corte, 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.
48. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

IV. LEGITIMACIÓN PASIVA.

49. 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 según 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.
50. 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 de la Mesa Directiva de la XIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, respectivamente, 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.

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

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

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

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

51. 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.
52. Por lo que hace 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.
53. 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 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.
54. Tratándose de la 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.
55. Consecuentemente, 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.
56. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS.

57. 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 que se impugna:

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;

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.

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 Muncipe. La solicitud de licencia para separarse provisional o temporalmente del cargo de un Muncipe, será resuelta en definitiva por el Ayuntamiento, de conformidad con su reglamento interno.</p>	<p>Artículo 42. De las ausencias de un Muncipe. Las ausencias de un muncipe 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>

58. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

59. 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.
60. 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 este Tribunal Pleno no advierte la existencia de algún motivo de improcedencia.
61. 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.
62. Este argumento carece de razón según lo expuesto en el apartado III que antecede, pues de los párrafos diecinueve a cuarenta y siete de esta resolución este Tribunal Pleno ya reconoció legitimación a la Presidenta Municipal para promover la controversia constitucional.
63. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.
64. Expuesto lo anterior, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

VII. VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

65. 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.

66. 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.

67. 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 Tecate de participar en la sesión en la que se reformó una disposición de carácter municipal, como se lo permiten los numerales 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.
68. 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 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.
69. 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.
70. En primer término, es necesario precisar que si bien el Municipio actor en el concepto de invalidez señaló como violados los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, también lo es que dada la naturaleza y regulación de este medio de control constitucional, se está ante un planteamiento de transgresión a la autonomía política del Municipio, protegida por el artículo 115, fracción I, constitucional.

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. Publicada en el 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. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, registro digital 170881.

71. Ahora bien, 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.
72. 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 deben entenderse no como excluyentes, sino interpretarse de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.
73. 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. Publicada en el Semanario 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 Genaro 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.

74. 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. Publicada en el Semanario 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. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXIX, abril de 2009, página 1110, registro digital 167520.

75. 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.

76. De esa transcripción es 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.
77. Así como debe atenderse 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; 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 omitir los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

78. Por otra parte, de las constancias del sumario que nos ocupa se desprende que el Gobernador del Estado 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.
79. En la exposición de motivos se lee lo siguiente:

(...).

EXPOSICIÓN 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 munícipes; 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 munícipes 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 Munícipe, 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 criteriós (sic) y procedimientos diversos para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los munícipes 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 munícipes 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.

(...).

- 80.** 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.
- 81.** 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 municipios 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:

(...).

- 82.** 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, se sometió a votación del Pleno, y se declaró abierto el debate, en donde sólo intervino la diputada Eva María Vázquez Hernández; y al no existir más intervenciones se sometió a votación económica la inclusión del Acuerdo en el orden del día, lo que fue aprobado por “evidente mayoría”.
- 83.** Hecho lo anterior, se procedió a la discusión del Acuerdo de que se trata, en donde intervinieron los Diputados Eva María Vázquez Hernández y Juan Manuel Molina García y, al no existir más intervenciones se sometió a votación su contenido, lo que fue aprobado por dieciséis votos a favor, cinco en contra y cero abstenciones.
- 84.** Posteriormente, el Diputado Presidente concedió el uso de la voz a la Diputada Montserrat Caballero Ramírez para presentar una reserva, en la 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.
- 85.** Enseguida, 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, así como se obtuvo una votación nominal de diecisiete votos a favor, y cinco en contra.

86. Finalmente, 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.
87. Precisado 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.
88. 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 omitir los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.
89. Frente a esa disposición en la consideración cuarta del acuerdo referido, 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 del Estado, a pesar de que la ley que se aplica al momento de ser electos es la misma. Así como señalaron que la expresión de la voluntad ciudadana debe encontrarse reglada porque se trata de salvaguardar la gobernabilidad de un municipio.
90. 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.
91. En efecto, 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.
92. 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.
93. 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.
94. Pero no sólo se trata de la omisión de trámites parlamentarios que permiten la participación de los legisladores, sino que al consistir en una reforma en materia municipal, la dispensa de trámites impidió la participación de los ayuntamientos, a pesar de 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 ese rubro, pues modificó la forma en la que se deberán suplir las ausencias temporales de los presidentes municipales.

95. Entonces, 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.
96. En otras palabras, debe estudiarse la motivación formulada por el legislador, a fin de decidir que lo expuesto cumple con su propia normativa, en pleno respeto a las formalidades del procedimiento legislativo.
97. 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, desde luego, con la facultad que les otorga el diverso 115, fracción II, de la Constitución, los Municipios del Estado de Baja California 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 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>

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>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 Municipio 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 Municipio, conforme lo dispuesto por la Constitución Política del Estado.</p>
<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>

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

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.

	<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>
--	--

- 98.** 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.
- 99.** Los vicios descritos demuestran la violación directa al artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal que tutela la autonomía política de los Municipios; y, desde luego, a los principios básicos de la democracia parlamentaria.
- 100.** Cabe agregar que similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 204/2020³⁸.
- 101.** Al resultar **fundado** este argumento, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto 158 que contiene la reforma al 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:

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

VIII. EFECTOS.

- 102.** 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 Mexicanos³⁹, 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.
- 103.** 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 resolutive que de esta sentencia se haga a la autoridad demandada, es decir, al Congreso del Estado de Baja California.

³⁸ Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintidós, por mayoría de siete votos.

³⁹ **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 resolutive 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.

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 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, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California, en atención a lo expuesto en los apartados VII y VIII 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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones diversas, respecto del apartado VII, relativo a las violaciones al procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del DECRETO No. 158 mediante el cual se reforma 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. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

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

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de diez de octubre de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

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 y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 212/2020, promovida por el Municipio de Tecate, Estado de Baja California, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del diez de octubre de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, a veintisiete de marzo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2020.

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 diez de octubre 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 obstaculice 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, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del diez de octubre de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 212/2020, promovida por el Municipio de Tecate, Estado de Baja California. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de marzo de dos mil veintitrés.- 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 su participación se prevé en 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 prevé 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.