



GOBIERNO
DE SONORA

BOLETÍN OFICIAL

ÓRGANO DE DIFUSIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA
SECRETARÍA DE GOBIERNO - BOLETÍN OFICIAL Y ARCHIVO DEL ESTADO

Hermosillo, Sonora

Tomo CCXV

Número 21 Secc. III

Jueves 13 de marzo de 2025

CONTENIDO

FEDERAL • SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN • Controversia Constitucional
201/2021.

DIRECTORIO

GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE SONORA
DR. FRANCISCO ALFONSO DURAZO MONTAÑO

SECRETARIO DE GOBIERNO
LIC. ADOLFO SALAZAR RAZO

SUBSECRETARIO DE SERVICIOS DE GOBIERNO
ING. RICARDO ARAIZA CELAYA

DIRECTOR GENERAL DE BOLETÍN OFICIAL Y ARCHIVO DEL ESTADO
DR. JUAN CARLOS HOLGUÍN BALDERRAMA



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

FORMA A-55

1500

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
201/2021

PROMOVENTE: MUNICIPIO DE
BACOACHI, ESTADO DE SONORA.

DEMANDADO: PODER/EJECUTIVO DEL
ESTADO DE SONORA, CONGRESO DEL
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
SONORA.

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIOS: DAVID GARCÍA SARUBBI Y JUAN LUIS HERNÁNDEZ
MACÍAS
COLABORÓ: PAOLA GUTIÉRREZ BALDERAS

ÍNDICE TEMÁTICO

Apartado	Decisión	Págs.
I. ANTECEDENTES.	Se presenta una síntesis de los conceptos de invalidez y trámite de la demanda.	2-14
II. COMPETENCIA.	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	14
III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS Y OMISIONES RECLAMADAS.	Se tiene como norma impugnada al artículo 64, fracción XIII, de la Constitución Política del Estado de Sonora contenido en la Ley Número 2, publicada en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno.	14
IV. OPORTUNIDAD.	La demanda es oportuna.	14-15
V. LEGITIMACIÓN ACTIVA.	La demanda fue presentada por parte legitimada.	15-16
VI. LEGITIMACIÓN PASIVA.	La parte demandada cuenta con legitimación pasiva.	16-17

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.	No se actualizan las causales de sobreseimiento hechas valer por el poder demandado, ni se advierte alguna de oficio.	17-19
VIII.	ESTUDIO DE FONDO.	Se determina la violación al procedimiento legislativo con potencial invalidante, toda vez que el trámite de urgente y obvia resolución se dio sin motivación alguna.	19-40
IX.	DECISIÓN.	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 64, fracción XIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, reformado mediante la Ley número 2, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, por los motivos expuestos en los apartados VIII y IX de esta decisión. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	40-41



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

ACTOR: MUNICIPIO DE BACOACHI,
ESTADO DE SONORA

DEMANDADO: PODERES LEGISLATIVO
Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA.

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJO

SECRETARIOS: DAVID GARCÍA SARUBBI Y JUAN LUIS HERNÁNDEZ
MACÍAS

COLABORÓ: PAOLA GUTIÉRREZ BALDERAS

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintisiete de noviembre de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 201/2021 promovida por el Municipio de Bacoachi, Estado de Sonora en contra del artículo 64, fracción XIII, de la Constitución local, que establece que el Congreso local tiene facultad "[p]ara suprimir aquellos Municipios que carezcan de elementos bastantes para proveer a su existencia política, siempre que la supresión sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros del Congreso. Decretada la extinción se designará la jurisdicción dentro de la cual quedarán comprendidos los Municipios desaparecidos. Para que la supresión tenga efecto se oír al Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados y al Ejecutivo del Estado," introducida mediante el decreto que contiene la Ley número 2, publicada el jueves cuatro de noviembre de dos mil veintiuno en el Boletín Oficial del Estado de Sonora.

FORMA A-55 2
1581

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

De colmarse los presupuestos procesales correspondientes, la pregunta constitucional que este Pleno tendrá que responder es si el precepto impugnado fue el resultado de un procedimiento legislativo que presenta violaciones procedimentales con el potencial invalidante suficiente para lograr su inconstitucionalidad

I. ANTECEDENTES.

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el treinta de noviembre de dos mil veintiuno, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rosendo López Dávalos y, Marcela Moroyoqui Valenzuela, Presidente y Sindica, respectivamente, del Municipio de Bacoachi, del Estado de Sonora, en representación de éste, promovieron controversia constitucional en la que demandaron la invalidez de la Ley número 2, publicada el jueves cuatro de noviembre del dos mil veintiuno, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, en específico la modificación realizada al artículo 64, fracción XIII, de la Constitución local.

- En su escrito de demanda señalaron como autoridades demandadas al Gobernador, al Secretario de Gobierno, Director General de Boletín Oficial y Archivo, así como al Congreso, todos del Estado de Sonora; y como normas impugnadas las contenidas en la referida ley en el párrafo anterior.
- Preceptos constitucionales violados y tercero interesado.** El promovente señaló que la norma cuya invalidez se demanda resulta violatoria de los artículos 1, 2, inciso A, fracciones I, II, IV, V, VI, VII, y VIII, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 16, 17, 20, 27, 35, fracciones III, IV, VII, y VIII, inciso c, 103, 105, fracción I, 107, 115, 133 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, 25-A, 25-C, 29, 64, fracciones I a XIII y demás relativos y aplicables de la Constitución Política del Estado de Sonora; y 11 BIS, 85, 86, 89 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA COLECCIÓN DE NOMINACIONES

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

En su escrito de demanda, el municipio actor formula los siguientes argumentos:

a) La parte actora se duele de que la reforma se llevó a cabo violentando el proceso legislativo y las formalidades de una reforma normativa.

(1) Violación a una debida fundamentación y motivación. La reforma se llevó a cabo violando lo establecido en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, al no contar con una referencia expositiva con claridad de los hechos, ni la fundamentación de legalidad y derecho donde se apoyaron para modificar la fracción XIII del artículo 64 de la Constitución Local.

(2) La iniciativa de reformas no se sometió al trámite ordinario, al no haber sido remitida para su estudio y dictaminación en comisiones correspondientes; y se obvió la primera y segunda lectura, siendo esto desconocido por la gran mayoría de las y los diputados integrantes del Poder Legislativo del Estado de Sonora en la misma sesión donde se aprobó.

(3) Se violó el artículo 89 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, el cual dispone que los dictámenes deben entregarse con la anticipación suficiente en Comisiones para permitir a sus integrantes un análisis a profundidad, así como que cuando se trate de dictámenes que versen sobre reformas constitucionales, éstas deberán entregarse con diez días hábiles de anticipación a la fecha en que la Comisión lleve a cabo su reunión para la dictaminación, lo cual no aconteció en el presente caso.

(4) La reforma se llevó a cabo sin tomar en consideración la opinión de los municipios. Manifiesta que los ayuntamientos tuvieron que

FORMA A-55 3
152

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

ser tomados en cuenta para la elaboración del decreto, pues de lo contrario se están violentando los principios de seguridad jurídica, transparencia, máxima publicidad y competencia.

(5) La reforma se llevó a cabo violando el principio de parlamento abierto, el cual se encuentra regulados en los artículos 11 bis, 85, 86, 89 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, pues no hubo foros de discusión sobre el tema y no se abrió el espacio para la participación y deliberación de la ciudadanía. Asimismo, manifiesta que se violentó el principio de máxima publicidad, pues la reforma se llevó a cabo de manera escondida, lejana a la opinión pública, de donde se puede derivar incluso un actuar con dolo e intención de que nadie contara con la información suficiente sobre los efectos de la reforma. Dicha violación se agrava si se toma en consideración la naturaleza de la reforma. A decir del municipio actor "el acto de desaparición de un municipio no puede equipararse exactamente a un acto que se verifica exclusivamente en los ámbitos internos del ente legislativo, pues, aunque no se trate de un acto dirigido a los particulares, es evidente que tiene una trascendencia institucional y jurídica superior a un mero acto de relación intergubernamental".

b) La ley impugnada vulnera el federalismo, el principio de autonomía municipal y la participación ciudadana.

(1) La modificación al artículo 64 de la citada Ley agravia a los municipios porque se deja únicamente en manos de los legisladores decidir respecto a la desaparición de los municipios.

Antes de la reforma, se establecía la necesidad de promover un referéndum vinculante de los municipios para que el Congreso local pudiese suprimir aquellos municipios que carezcan de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

elementos bastantes para proveer su existencia política. Esto es, la mayoría de los ciudadanos del municipio que se buscaba extinguir debía estar de acuerdo con dicha decisión. Por lo que el Poder Legislativo Local debía acatar la decisión de la población. Con la reforma, se quita el carácter de vinculante, lo que conlleva negar a los ciudadanos de los pequeños municipios la posibilidad de ser consultados en temas que impactan directamente en la vida social, económica, política y de desarrollo de las distintas regiones de Sonora.

Asimismo, con la reforma se quita la facultad de veto con la contaba el Poder Ejecutivo Estatal en lo referente a la supresión de un municipio.

- (2) La reforma al artículo 64, fracción XIII, de la Constitución local desaparece la aplicación de instrumentos de participación ciudadana e inhibe la participación del pueblo en los asuntos políticos.

Al respecto, la parte actora enfatiza la vinculación entre el ámbito local y la participación ciudadana y manifiesta que "es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva". Por ello, se ha planteado la necesidad de encontrar respuestas institucionales para garantizar y promover los intereses de la ciudadanía y de los diversos grupos sociales- por ejemplo, el ser tomado en consideración para la desaparición de un municipio-. Dicha iniciativa ha sido coartada por el Congreso Local al buscar desaparecer municipios sin una consulta a la ciudadanía que resulte vinculante.

En síntesis, el municipio señala "La transformación que requerimos debe tener la visión de empoderamiento de los

FORMA A-00 4

1583

CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

ciudadanos sonorenses y el fortalecimiento de los municipios como ente de gobierno más cercano a la gente, haciéndolos partícipes de las acciones o conductas en beneficio de Sonora y sus municipios. Sin embargo, con la modificación al artículo 64 constitucional local, se priva a la sociedad del derecho de participar en las políticas municipales y en la libre determinación de los pueblos."

- (3) También se violenta el derecho de gobernarse y dar legalidad a las instituciones, consagrado en el artículo 39 constitucional. Ello es así en virtud de que todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, por lo que el pueblo tiene el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno.
- (4) El Congreso se extralimita en las facultades que le son conferidas en el artículo 29 de la Constitución local y pierde de vista la división de poderes, al disponer expresamente como fundamento de la reforma que "es imperativo eliminar de la Constitución local las disposiciones que merman el libre actuar del Poder Legislativo mediante la imposición de mecanismos elevados a rango constitucional en detrimento de la Asamblea".
- (5) La reforma no respeta los acuerdos que se tienen ante el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (Segob) que tiene como objetivo el fortalecimiento institucional de los municipios.

- c) El municipio actor se duele de que la desaparición del municipio violenta los artículos 14, 17 y 115 constitucionales.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 201/2021

- 1) Violación al principio de irretroactividad. El municipio actor manifiesta que, al haber sido decretado como municipio por la legislación anterior, sus condiciones de existencia no pueden ser revocados como tal por la nueva normativa o de lo contrario se estaría violando el artículo 14 de la Constitución Federal.
- (2) La desaparición del municipio es violatoria del artículo 115 constitucional, al introducirse un requisito inexistente en la norma constitucional referido al número mínimo de habitantes para la conformación de un municipio, sino que únicamente requiere que existan los medios políticos y una determinación territorial, requisitos que cumplen los 72 municipios que actualmente conforman el Estado de Sonora. Por ello, alega que los municipios de baja densidad poblacional no debe ser objeto de afectación legal.
- (3) Violación a los derechos de audiencia y legalidad. El municipio actor manifiesta que se trata de desaparecerlo sin ser parte de un proceso judicial promovido en su contra, ni juicio natural. No se le notificó de ningún proceso para dictar los acuerdos que hoy se imponen. Por tanto, no hay lugar para que el municipio tenga una defensa oportuna.
- (4) Bajo la misma línea argumentativa, se viola el principio de publicidad "que implica el *leal conocimiento de los interesados* sobre los actos de todo lo relativo a los actos de gobierno, de la tramitación de cualquier procedimiento en contra de cualquier activo, desde su inicio hasta sus etapas conclusivas y de aplicación. Mismo que en la especie no aconteció y de donde derivan los agravios."

FORMA A-65 5

1584

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 201/2021

5. **Trámite del asunto.** Por acuerdo de tres de diciembre de dos mil veintiuno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el presente asunto con el expediente número 201/2021 y designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor de procedimiento.
6. **Prevenición.** El Ministro Instructor, en proveído de seis de diciembre de dos mil veintiuno, tuvo por presentada la demanda respectiva y reconoció la personalidad de la Síndica del Municipio actor, no así al Presidente Municipal; en segundo, lugar previno al Municipio actor para que precisara las normas y actos impugnados.
7. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Sonora.** Por escrito presentado el diez de enero de dos mil veintidós, el Poder Legislativo del Estado de Sonora atendió la prevención y manifestó la inexistencia de algún procedimiento de desaparición o de supresión del municipio de Bacoachi, Estado de Sonora, ni de ningún otro municipio.
8. **Contestación de la prevención.** Por escrito presentado el diecisiete de enero de dos mil veintidós, la Síndica del Municipio actor atendió la prevención y señaló que su pretensión se limitaba a impugnar la modificación al artículo 64, fracción XIII, de la Constitución del Estado de Sonora, así como su procedimiento legislativo.
9. **Admisión de la demanda.** Por acuerdo de dieciocho de enero de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por admitida la demanda, únicamente por lo que hace a la impugnación del artículo 64, fracción XIII, de la Constitución del Estado de Sonora (incluyendo su procedimiento legislativo).
10. En el acuerdo se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario General de Gobierno, todos del Estado de Sonora; asimismo, se ordenó su emplazamiento; finalmente, se requirió al Poder Legislativo del Estado de Sonora para que al rendir el informe solicitado, enviara copia certificada de los documentos que integran el proceso legislativo del



CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL

impugnado y al Poder Ejecutivo de la propia entidad para que exhiba un ejemplar del Boletín Oficial del Estado, en el que se haya publicado el decreto cuya invalidez se reclama.

11. Por otra parte, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaren lo que a su representación y a su esfera competencial correspondiera.
12. **Poder Legislativo del Estado de Sonora.** Por escrito presentado el nueve de mayo de dos mil veintidós, Natalia Rivera Grijalva, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora presentó escrito de contestación a la demanda, en la cual manifestó lo siguiente:

A) Indebida representación del municipio en el juicio. En primer lugar, establece que la Presidenta y Síndica municipal del Municipio de Bacoachi no acreditaron el carácter con el que se ostentaron, toda vez que no adjuntaron la constancia del acta de instalación del Ayuntamiento donde se les tomó protesta.

Por otro lado, conforme al artículo 61, fracción II, inciso M, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, la facultad de interponer controversias constitucionales le corresponde al Ayuntamiento, por lo que debió acreditarse que la promoción del presente asunto se aprobó por el órgano colegiado y no sólo por sus representantes.

B) Falta de requisitos de la demanda y ausencia de conceptos de invalidez. En la demanda se contienen conceptos de invalidez que no pueden ser objeto de estudio por este Alto Tribunal, ni pueden ser suplidos en su deficiencia, toda vez que ni siquiera se advierte cuál es la causa de pedir. Por tanto, debe sobreseerse en el presente juicio.

C) Legalidad del proceso parlamentario. Contra lo alegado en la demanda, dentro del procedimiento legislativo si se indicaron los motivos de las dispensas de la primera y segunda lectura del dictamen, las cuales

CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

se ajustan a lo previsto en los artículos 126, 127 y 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.

Así, afirma que el referido artículo 126 establece que los dictámenes podrán ser objeto de dispensa de primera lectura cuando se cumplan los siguientes dos requisitos: (1) que se hayan publicado en la Gaceta Parlamentaria, cuando menos, dos días naturales previos la sesión de que se trate, lo cual se cumplió pues la reforma fue publicada en la Gaceta el siete de septiembre de dos mil veintiuno; (2) y haber sido aprobado por las dos terceras partes de los integrantes de la lectura, requisito que también fue cumplido.

Por otra parte, los señalados artículos 127 y 128 disponen que los dictámenes podrán ser objeto de dispensa de segunda lectura: (1) en los casos de urgencia notoria, o de obvia resolución, o cuando esté próximo a terminar el periodo de sesiones; (2) y haber sido aprobado por el voto de las dos terceras partes de los diputados y diputadas presentes en la sesión. En el caso se actualizaron los dos supuestos antes mencionados, pues en el desarrollo de la sesión se señaló que el mismo era de urgente y obvia resolución, a través de una solicitud debidamente fundada y motivada, misma que fue aprobada por las dos terceras partes que conforman la legislatura y la reforma fue aprobada por 29 de los 33 diputados y diputadas presentes en la sesión.

D) Sobreseimiento por inexistencia del acto impugnado. Toda vez que no existe procedimiento alguno de desaparición o supresión del citado municipio ni de ningún otro, el presente asunto debe desestimarse.

Asimismo, niega que se violen los principios de seguridad jurídica, audiencia, legalidad y principio de legalidad, al no haber sido considerado el Municipio actor en el proceso de reforma constitucional. A decir del Congreso, la reforma se sometió a aprobación del Ayuntamiento



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

presente, ya que para efectuarse la reforma es necesario que la mayoría de los ayuntamientos del Estado la hayan aprobado.

13. **Contestación de la Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora.** Por escrito presentado el cinco de abril de dos mil veintidos, el Secretario de Gobierno, a través de su representante, presentó escrito de contestación a la demanda, en la cual manifestó lo siguiente:

- A) Quienes se ostentan como Presidente y Síndico Municipal de Bacoachi, Sonora carecen de facultades para interponer el presente recurso en representación del municipio actor.
- B) El municipio actor se limita a argumentar una supuesta afectación a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o de estricta legalidad, y aduce un acto inexistente como lo es la desaparición del municipio.
- C) No existe invasión a la esfera competencial del municipio. Contrario a lo señala el municipio demandante, la Ley número 2 que se impugna no se contraponen con lo establecido en los artículos 14 y 115 de la Constitución Federal, ya que, a pesar de haber sido modificado, su contenido se ajusta a los principios de seguridad jurídica, transparencia y máxima publicidad. Además, que en la Constitución local se preserva el derecho de audiencia al preverse que previo a la supresión de algún municipio, se oirá al Ayuntamiento y al Ejecutivo Estatal.
- D) La demanda no cumple con los requisitos que debe contener un escrito de demanda, al no formularse conceptos de invalidez que justifiquen una causa de pedir.
- E) Resulta inoperante el agravio que alega incumplimiento del proceso legislativo, toda vez que se cumplió con todos los pasos prescritos en

FORMA A-ES 7
1586

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

los artículos 55 de la Constitución local y 126, 127, 128 y 154 de la ley secundaria.

Es inexacto que no se hayan desarrollado motivos que justificaran las dispensas de la primera y segunda lectura del dictamen, ya que el dictamen correspondiente se publicó en la Gaceta Parlamentaria dos días naturales previos a la sesión en la que se aprobó, además de tratarse de una dispensa aprobada por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.

Además, en el desarrollo de la sesión se señaló que el asunto era de urgente y obvia resolución, debidamente fundada y motivada dicha solicitud, misma que fue aprobada por las dos terceras partes que conforman la citada legislatura, y la reforma fue aprobada por 29 de los 33 de las y los diputados presentes en la sesión.

- F) Es falso que se pretende desaparecer el Municipio de Bacoachi, Estado de Sonora.

- G) Es infundado que se vulneren los principios de seguridad jurídica, audiencia, legalidad y principio de publicidad, pues el Municipio actor sí fue escuchado en el proceso de reforma, de conformidad con el artículo 163 de la Constitución Local.

14. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.** Por escrito presentado el cinco de abril de dos mil veintidos, el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora a través de su Consejero Jurídico, presentó escrito de contestación a la demanda, en la cual manifestó lo siguiente:

- A) El municipio actor carece de interés legítimo para promover la controversia constitucional en tanto no demuestra un principio de afectación competencial, pues dicho interés únicamente se actualizaría en caso de que la norma se aplique en su perjuicio.



CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

B) El Presidente y Síndico municipales carecen de facultades para promover la controversia en representación del municipio de Bacoachi, pues no existe certeza de que se haya llevado a cabo el acta de instalación del ayuntamiento, misma que es necesaria para acreditar que los integrantes de éste hayan tomado protesta legal.

C) La demanda no cumple con los requisitos legales previstos en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no señala conceptos de invalidez en contra de los preceptos impugnados.

D) Contrario a lo que sostiene el municipio actor, la reforma si estuvo debidamente fundada y motivada, pues el Congreso local tiene facultad para participar en el proceso de reformas constitucionales y dicha reforma se dio en torno a una relación social que requiere ser regulada.

E) El procedimiento legislativo que dio origen a la reforma no fue irregular, pues se cumplieron con los requisitos necesarios para la aprobación del decreto impugnado. Además, la dispensa de los trámites legislativos fue legalmente aprobada por las mayorías necesarias.

F) No existe ningún acto tendiente a desaparecer el municipio de Bacoachi, por lo que debe sobreseerse la controversia.

15. **Cierre de instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el treinta de junio de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y se puso el expediente en estado de resolución. En dicha audiencia, el Ministro instructor tuvo a las partes ofreciendo las pruebas

FORMA N-55

1587

CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

respectivas, por lo que acto continuo declaró cerrada la instrucción y ordenó remitir el asunto para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA.

16. 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 Federación, 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.

III. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA.

17. De la lectura integral de la demanda y de lo manifestado por la parte actora en desahogo de la prevención realizada por el Ministro Instructor sobre la precisión de la materia de la impugnación, este Tribunal Pleno advierte que la norma impugnada es el artículo 64, fracción XIII, de la Constitución Política del Estado de Sonora contenido en la Ley Número 2, publicada en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, cuya existencia debe tenerse por cierta con motivo de su mera publicación.

IV. OPORTUNIDAD.

18. El decreto legislativo que contiene la norma impugnada fue publicado el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno en el Boletín oficial del Estado de Sonora. Por tanto, el plazo de treinta días para promover la controversia transcurrió del cinco de noviembre de dos mil veintiuno – al ser el primer día hábil siguiente al de su publicación- al cinco de enero de dos mil veintidós, debiéndose descontar



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

seis, siete, trece, catorce, quince, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de noviembre; y cuatro, cinco, once, doce, y del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, así como el uno y dos de enero de dos mil veintidós de conformidad con lo establecido en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de la materia¹, y 74 de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el numeral 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación² y los Acuerdos Generales Plenarios 4/2020³ al 14/2020⁴.

19. En consecuencia, al constatarse que la demanda de la presente controversia constitucional se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el treinta de noviembre de dos mil veintiuno, se estima que la demanda se presentó de manera oportuna.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA.

20. De conformidad con el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia⁵, el actor deberá comparecer al juicio por conducto de los funcionarios

¹Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

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

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

II. Se contarán sólo los días hábiles;

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

²Artículo 143. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días hábiles los sábados y domingos (el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 19 de septiembre y 20 de noviembre) durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente contemplados en la Ley.

³Artículo 1. Con la finalidad de evitar la concentración de personas y, con ello, la propagación del virus, se suspenden en su totalidad las labores en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación del 18 de marzo al 19 de abril de 2020, con excepción de los casos previstos en el presente Acuerdo.

⁴SEGUNDO. A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de competencia de este Alto Tribunal, así como el cese de aquellos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos Tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como Cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la realización de los plazos en el punto en el que quedaron pausados y no su reinicio.

⁵Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá comparecer al juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, están facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparece al juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

21. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Marcela Moroyoqui Valenzuela, Síndica del Ayuntamiento de Bacoachi, carácter que justificó con la copia certificada de la Constancia de Mayoría y validez de la elección del ayuntamiento expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora.
22. Por su parte, del contenido de los artículos 61, fracción II, inciso M) y 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, se desprende que el Síndico del Ayuntamiento es quien tiene la representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte.
23. Por tanto, al acudir a través de su representante, debe reconocerse legitimación activa al Municipio de Bacoachi, Estado de Sonora, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA.

24. El Ejecutivo del Estado de Sonora comparece a través de Adolfo Salazar Razo, quien se ostenta como Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, cargo que acredita con copia certificada de su nombramiento.
25. De conformidad con el artículo 23 Bis, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, se advierte que corresponde al Consejero Jurídico representar al Ejecutivo Estatal en las controversias constitucionales, poder demandado que cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, ya que a éste se le imputa la promulgación y publicación del artículo impugnado.⁶

⁶Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

[...]

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

la Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora comparece a través de Ramón Alejandro Acosta Cortez, quien se ostenta como Director General de Asuntos Jurídicos, cargo que acredita con copia certificada de su nombramiento.

27. De conformidad con el artículo 23, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, corresponde al Director General de Asuntos Jurídicos dar contestación a las demandas que se formulen en contra de la Secretaría así como representarla en los procedimientos correspondientes. Asimismo, la Secretaría en cuestión cuenta con legitimación pasiva para comparecer a la presente controversia, en tanto se le reclama su participación en la emisión de la norma impugnada.⁷
28. El Legislativo del Estado de Sonora comparece a través de Natalia Rivera Grijalva, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora, cargo que acredita con copia certificada de su nombramiento.
29. De conformidad con el artículo 38, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, se advierte que corresponde a la Presidenta de la Cámara de Diputados fungir como representante legal del Congreso del Estado.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO.

30. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora alegaron coincidentemente como causal de improcedencia la falta de legitimación de la Síndica del Municipio actor, señalando que no basta con que cuente con facultades de representación legal de ese orden de gobierno, por ser necesario que acredite ulteriores requisitos, a saber, que haya tomado protesta del cargo,

⁷ Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
[...]

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

así como acompañar la constancia de la determinación colegiada del Ayuntamiento para la interposición del presente juicio, causal que debe desestimarse, al ser criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que dichos requisitos adicionales son innecesarios cuando la ley local asigne a la figura del síndico la representación legal del municipio, bastando con acreditar su designación en el cargo.⁸

31. Por otra parte, ambos poderes demandados alegan que debe sobreseerse en el presente juicio, al considerar que en la demanda de la parte actora no se desarrolla ningún concepto de invalidez en contra de la norma impugnada, causal que igualmente debe desestimarse, pues de la lectura del referido escrito se observa que el Municipio actor alega con claridad que la norma impugnada es irregular por derivar de un procedimiento legislativo defectuoso, además de señalar que el contenido normativo del precepto impugnado es contrario a diversos principios constitucionales, siendo tales planteamientos suficientes para tener por satisfecho el requisito de la causa de pedir en una controversia constitucional.⁹
32. Por su parte, el Poder Ejecutivo estatal, por conducto su Consejero Jurídico señala que el Municipio de Bacoachi carece de interés legítimo para promover la controversia constitucional, en tanto no demuestra un principio de afectación en su esfera competencial. Dicha causal también debe desestimarse. Contrario

⁸ Sirve de apoyo la tesis aislada 2a. XXVIII/2012 (10a.), Décima Época, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro VII, abril de 2012, tomo 2, página 1274 de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS SÍNDICOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA". El artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, que faculta a los Ayuntamientos para promover controversias constitucionales, debe interpretarse en concordancia con el diverso 45, fracción II, del propio ordenamiento, que otorga a los síndicos la atribución de procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales y representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éstos sean parte. De esta forma, el Ayuntamiento ejerce su facultad para promover controversias constitucionales por conducto del síndico, a quien la ley confiere la representación jurídica de dicho órgano de gobierno, así como la procuración y defensa de los derechos e intereses municipales, sin que, para ello, sea necesario emitir un acuerdo de Cabildo en el que se le otorgue tal atribución, al ser la propia ley la que lo faculta para hacerlo.

⁹ Ver tesis de jurisprudencia 135/2005 del Tribunal Pleno, visible en la página 2062 del Tomo XXII (octubre de 2005) del Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR."



CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

El actor sostiene el poder demandado, el Municipio actor sí tiene interés legítimo para cuestionar la constitucionalidad del artículo 64, fracción XIII, de la Constitución local, pues éste prevé el procedimiento para la desaparición de municipios en la entidad. Por lo tanto, si la presente controversia fue presentada precisamente por un municipio del Estado de Sonora al que podría aplicarse el contenido normativo de la reforma, es claro que su especial posición frente a una eventual afectación acredita su interés en la causa.

33. Finalmente, los poderes demandados señalan que debe sobreseer en el juicio porque la norma impugnada no deriva de un procedimiento legislativo defectuoso, ni su contenido vulnera los principios constitucionales invocados, la que también debe desestimarse, ya que el pronunciamiento sobre los méritos de tales asertos no es técnicamente viable realizarlo en este apartado delimitado a constatar la actualización de los presupuestos procesales de la acción, por lo que tales cuestiones se abordarán en el siguiente apartado, por involucrar el fondo del asunto.¹⁰

34. Pues bien, no existiendo causales de improcedencia pendientes que abordar, sin que se observe la actualización de alguna otra de oficio, este Pleno procede a resolver la cuestión de fondo.

VIII. ESTUDIO DE FONDO.

35. Como se precisó, la materia de la litis se delimita al estudio de la validez del artículo 64, fracción XIII, de la Constitución del Estado de Sonora, que establece lo siguiente:

Artículo 64. El Congreso tendrá facultades:

[...]

¹⁰ Ver tesis de jurisprudencia 92/99 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 710 del Tomo X (septiembre de 1999) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL, SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

FORMA A-55

1590

CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

XIII.- Para suprimir aquellos Municipios que carezcan de elementos bastantes para proveer a su existencia política, siempre que la supresión sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros del Congreso. Decretada la extinción se designará la jurisdicción dentro de la cual quedarán comprendidos los Municipios desaparecidos.

Para que la supresión tenga efecto se oír al Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados y al Ejecutivo del Estado.

36. Como se observa en la transcripción, el precepto impugnado consagra una facultad al Congreso local para decidir sobre la supresión de aquellos Municipios que carezcan de elementos bastantes para proveer a su existencia política, siempre que la supresión sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

37. En el artículo combatido se agrega que una vez decretada la extinción se designará la jurisdicción dentro de la cual quedarán comprendidos los Municipios desaparecidos y se condiciona la efectividad de la determinación de la supresión a que se oiga al Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados y al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.

38. En la demanda, la parte actora alega medularmente que la hipótesis de supresión, consistente en la existencia de un municipio que "carezca de elementos bastantes para proveer a su existencia política" vulnera el artículo 115 constitucional y los valores del federalismo subyacentes; también se duele que el precepto combatido no incluya las garantías procesales suficientes para permitir la defensa del municipio afectado.

39. El municipio actor formula distintos conceptos de invalidez y este Pleno observa que se pueden clasificar en dos: aquellos dirigidos a demostrar vicios en el procedimiento legislativo y otros enderezados a demostrar vicios de contenido, por lo que debe determinarse el orden de su estudio.

40. De acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se deben analizar en primer lugar, las violaciones procesales impugnadas porque en caso de resultar fundadas, sería innecesario analizar



CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

violaciones alegadas en el contenido de las mismas, ya que las primeras resultarían suficientes para lograr la declaratoria de invalidez.¹¹

41. Esta Suprema Corte ha construido una doctrina jurisprudencial aplicable para evaluar violaciones al procedimiento legislativo que se ha hecho gravitar alrededor de un parámetro de control constitucionalidad/preocupado por la calidad de las condiciones de deliberación democrática. Aunque se trate de la verificación del cumplimiento de las reglas procesales, hemos dicho que el escrutinio debe hacerse desde los valores sustantivos de la democracia representativa y deliberativa. Así, el actual criterio no se trata de resguardar la aplicación de la regla de mayoría. En una democracia deliberativa se valora la reflexión y la deliberación y, por ende, esta concepción sobrepone el valor de las reglas que garantizan dichas condiciones.
42. Tienen aplicación las tesis de este Pleno con los siguientes rubros: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO"¹² y "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL"¹³.
43. Así, conforme a nuestra doctrina actual, lo que debemos verificar en un procedimiento legislativo no sólo son las condiciones de formación de una mayoría legislativa. El actual criterio de la Suprema Corte es que la regla de mayoría sólo adquiere valor constitucional si se respetan las condiciones de

¹¹ Ver tesis jurisprudencial 42/2007 de este Pleno, visible en la página 1639 del Tomo XXV (mayo de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "CONTRVERSIA 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.J. 47/2006)".

¹² Tesis XLIX/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 709 del Tomo XXVII (junio de 2008) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹³ Tesis L/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 717 del Tomo XXVII (junio de 2008) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

deliberación, garantizadas mediante el cumplimiento de las reglas que disciplinan las distintas etapas del procedimiento. Estas reglas tienen valor constitucional porque protegen los derechos de participación de las minorías, y porque aseguran que quienes integran las mayorías legislativa tengan garantías de reflexión para tomar posición.

44. Por tanto, se ha estimado que la capacidad invalidante de dichas irregularidades debe equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio de economía procesal, el cual prescribe evadir, en lo posible y pertinente, la reposición de etapas procedimentales cuando esto no redundará en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada. Así, no debe otorgarse efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto.
45. Un segundo principio en juego es el principio de equidad en la deliberación parlamentaria, el cual prescribe una actuación contraria. Esto es, que no deben considerarse automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación ajustada a las previsiones legales.
46. Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayoría de las democracias contemporáneas. En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente.
47. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de la ciudadanía con la que cuentan todos y cada uno de los grupos políticos con representación



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL

como subraya el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

48. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final.
49. Por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas que garantizan contar con los documentos necesarios de manera previa en un tiempo razonable para permitir su estudio y reflexión, las reglas de integración de la legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes, todas ellas de importancia vital para garantizar las condiciones de deliberación que la Constitución tutela.
50. Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, abierto para la expresión de las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Con base en lo dicho, para decidir si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo implican violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 1, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidante, por no trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

FORMA A-99

1592

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

- a. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten la expresión y la defensa de su opinión, en un contexto de deliberación pública, a las mayorías y a las minorías parlamentarias. Esto hace relevantes las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates;
- b. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, y
- c. La deliberación parlamentaria y las votaciones subsiguientes deben ser públicas.
51. El cumplimiento de estos criterios debe evaluarse en consideración del procedimiento legislativo en su integridad. De lo que se trata es de discernir si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Esto significa que tales criterios no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo: su función es establecer la relevancia final de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan sentido a la existencia a la normativa que disciplina su desarrollo.
52. Además, los criterios enunciados deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a las vicisitudes que se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente. La evaluación del cumplimiento de los estándares debe, entonces, tomar en



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 201/2021

cuando las particularidades del caso concreto sin que esto llegue al extremo de que sean desatendidos por completo.

53. Pues bien, este Pleno estima que los argumentos del Municipio actor, suplidos en su deficiencia, deben declararse fundados, toda vez que, en seguimiento de nuestros precedentes, la norma impugnada deriva de un procedimiento legislativo con vicios invalidantes suficientes para declarar su irregularidad constitucional.
54. En el caso se observa una violación invalidante suficiente por sí misma para declarar la invalidez del procedimiento legislativo, consiste en el incumplimiento del estándar de motivación requerido para justificar una dispensa del trámite legislativo.
55. A manera de breve explicación, la dispensa es una herramienta que agiliza el procedimiento legislativo al omitir o reducir ciertas etapas dentro del mismo, anteponiendo el principio de economía procesal sobre la deliberación parlamentaria. Esto es, la dispensa de trámite necesariamente conlleva a ceder espacios diseñados para la reflexión e intercambio de ideas en aras de abreviar el procedimiento legislativo.
56. Por lo que cuenta con determinados candados en aras de interferir en la menor medida posible sobre el principio de deliberación parlamentaria, a saber, tiene un carácter excepcional pues solo aplica cuando se trata de asuntos calificados como de urgente u obvia resolución. Por otro lado, se establece la necesidad de una motivación, pues esta actúa como un seguro para las minorías al garantizar que las mayorías parlamentarias no pueden disponer arbitrariamente de cumplimiento de aquellas etapas y plazos diseñados para la reflexión y la deliberación.
57. Así, la falta de motivación en la dispensa de trámite se ve estrechamente relacionada con el incumplimiento de respetar el derecho a la participación de

FORMA A-25

14
1593

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 201/2021

todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad.

58. Dicha violación procesal ha sido ampliamente explorada en los precedentes de este Tribunal Pleno, los cuales se relacionarán más adelante cuando se fije el parámetro de control constitucional. Sin embargo, de manera previa, este Pleno describirá las fases del procedimiento legislativo impugnado, para identificar aquellas actuaciones relevantes para la fijación del parámetro de control.
59. Así, en el caso concreto, de las constancias de autos, específicamente de las copias certificadas presentadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora, se obtiene lo siguiente:
60. Obra copia certificada de que el procedimiento legislativo inició con la publicación el siete de septiembre de dos mil veintiuno de la Gaceta Parlamentaria en la que consta el orden del día de la sesión del nueve de septiembre siguiente, en la que se incluyó la recepción de la iniciativa, así como una copia de su contenido, de aquella suscrita por los diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los Partidos de Morena, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, así como de la Representación parlamentaria del Partido Encuentro Solidario, que contenía proyecto de ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.
61. En ella se proponía la modificación a diversos preceptos de la Constitución local, entre ellos el impugnado, a saber, el 64, fracción III, respecto del cual se señaló como motivación lo siguiente "En ese mismo tenor, se considera también la remisión del proceso de suspensión de Ayuntamientos, declaración de desaparición de los mismos y revocación del mandato de algún miembro de los Ayuntamientos a la ley secundaria en materia municipal."
62. En la parte final de la referida iniciativa, se insertó la siguiente petición por lo que respecta al trámite legislativo: "[F]inalmente, de conformidad con lo



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

63. Posterior a la publicación de la señalada Gaceta Parlamentaria, en autos consta la versión estenográfica de la sesión ordinaria celebrada por la legislatura del Estado de Sonora, solicito que se considere el presente asunto como de urgente y obvia resolución, y se dispense el trámite de comisión para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión."
64. Así, en desahogo de este punto, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso local otorgó la palabra a la diputada Ernestina Castro Valenzuela, quien señaló que toda vez que la referida iniciativa había sido publicada previamente en la Gaceta Parlamentaria, procedió a realizar una lectura del resumen de la referida iniciativa, de la que destaca, en lo que interesa a la reforma del artículo 64, fracción XIII, de la Constitución local, la referencia que se hizo en el sentido de que "[e]s imperativo eliminar de la Constitución Local las disposiciones que permitan el libre actuar del Poder Legislativo mediante la imposición de mecanismos elevados a rango Constitucional en detrimento de la Asamblea de Representantes Populares." [...] En ese mismo tenor, se considera también la remisión del proceso de suspensión de Ayuntamientos, declaración de desaparición de los mismos y la revocación del mandato de algún miembro de los Ayuntamientos a la ley secundaria en materia municipal."
65. Previo a dar lectura al contenido de los artículos que fueron materia de la referida iniciativa, la diputada en el uso de la voz señaló que se hacía del

FORMA A-03

15

1594

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

conocimiento "que se realizaron modificaciones de forma por cuestiones de técnica legislativa sin que eso afecte el fondo de dicho resolutive."

66. Y finalmente, luego de dar lectura al señalado articulado, la Diputada manifestó lo siguiente: "[F]inalmente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, solicito que se considere el presente asunto como de urgente y obvia resolución, y se dispense el trámite de comisión para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión."
67. Con motivo de dicha petición, el Diputado Presidente de la Mesa Directiva puso a discusión de los integrantes del Pleno del Congreso "el trámite de urgente y obvia resolución y la dispensa al trámite de comisión al presente asunto."
68. A continuación, el Diputado Ernesto Roger Munro hizo uso de la palabra y manifestó su oposición a la dispensa del trámite a nombre del Partido de Acción Nacional, señalando que, en su opinión, "lo irresponsable y opaco que resulta decir que se hicieron pequeños cambios de forma, no se tiene certeza escrita de los cambios que mencionó, ni nosotros ni los ciudadanos, esto es el mejor ejemplo de que se está legislado al vapor." Y agregó "[l]a exposición de motivos no plantea justificación alguna para solicitar, ni la urgente y ni obvia resolución de esta iniciativa, evadir el proceso de comisiones implica un acto de opacidad y cerrazón, pues debemos recordar que inclusive las reformas constitucionales requieren 10 días de mínimo de socialización, antes de su dictaminación en las comisiones, señal inequívoca de lo importante y trascendental que es meterle mano a nuestra máxima norma estatal."
69. Posteriormente, el Diputado Presidente sometió a votación la referida petición de dispensa del trámite legislativo, la que se aprobó por mayoría de votos de los integrantes de la legislatura.
70. Una vez dispensado el trámite legislativo, la iniciativa de reforma constitucional se sometió a discusión en un solo acto en lo general y en lo particular; y en uso



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

Por lo que respecta a la materia del presente juicio, la Diputada María Sagrario Montaño Palomares también solicitó reserva del artículo 64, solicitud que fue desestimada. Así, habiéndose desahogado las peticiones de reserva, se tuvo por aprobado y desahogado el referido punto del orden del día.

71. Por lo que respecta a la materia del presente juicio, la Diputada María Sagrario Montaño Palomares también solicitó reserva del artículo 64, solicitud que fue desestimada. Así, habiéndose desahogado las peticiones de reserva, se tuvo por aprobado y desahogado el referido punto del orden del día.
72. Posteriormente, el cuatro de noviembre de dos mil veintuno, en el Boletín Oficial se publicó la Ley número 2 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, en el cual se contiene la reforma al artículo 64, fracción XIII, ahora combatido. En autos no constan pruebas que documenten la etapa de aprobación o rechazo de los Ayuntamientos, sin embargo, esta etapa se dejará fuera de la litis, ya que su estudio no cambiaría el sentido de la presente ejecutoria.
73. Pues bien, habiéndose precisado las etapas y actuaciones relevantes del proceso legislativo, este Pleno se centrará en aquella que será objeto de estudio, a saber, la dispensa del trámite legislativo.
74. Este Pleno adelanta que la irregularidad de dicho acto de dispensa radica en la falta de cumplimiento al estándar de motivación exigible que, como se ha determinado en distintos precedentes, consiste en uno que es más exigible a medida que esa dispensa es impulsada por la mayoría legislativa sin inclusión de las minorías parlamentarias, como sucedió en el presente caso, en el que se constata una constante oposición de la minoría legislativa a dicha dispensa.
75. Por ello, aquí es exigible un estándar de motivación que, como mínimo, requiere por parte de la mayoría legislativa de la articulación de razones objetivas que

FORMA A-99

1545

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

justifiquen la necesidad de obviar el procedimiento de dictaminación, que ordinariamente permite el estudio legislativo de una manera plural e incluyente.

76. En el presente caso, la dispensa del trámite legislativo se agrava no sólo por la falta de una motivación mínima de la dispensa, sino también por la circunstancia de que se realizó respecto de una iniciativa de una reforma a la Constitución local, cuyo trámite legislativo incluye plazos aplicables a la etapa de estudio en comisión más extendidos que los ordinarios, lo que evidencia el propósito del diseño procesal de exigir del legislador un proceso que respete la deliberación de las minorías de una manera reforzada.
77. Adicionalmente, este Pleno observa que la iniciativa legislativa materia de la dispensa de trámite contenía un conjunto considerable de artículos a modificar, en distintas materias, y que no obstante haberse publicado en la Gaceta Parlamentaria con los dos días de anticipación requeridos legalmente, al presentarse en la sesión del Pleno respectiva, la diputada que dio cuenta de su contenido señaló que se habían realizado algunas modificaciones de forma, que, en su opinión, no alteraban la sustancia de la propuesta, a lo que se opuso la minorías legislativa, al señalar que no conocían esos cambios ni menos aún su impacto y alcance en el contenido de lo propuesto.
78. Este Pleno considera que con independencia de que el precepto impugnado no fue objeto de esas modificaciones "formales", lo relevante es que en ese momento no era algo obvio para los integrantes del Congreso, ya que ello requería un análisis pormenorizado de la integridad del documento que se sometió a votación en esa sesión. No debe olvidarse que la iniciativa se integraba de un conjunto de distintos preceptos que modificaban partes relevantes de la Constitución local en distintos temas, por lo que al anunciarse que se habían hecho algunas modificaciones de forma a la iniciativa, debe concluirse que se produjo una incertidumbre jurídica que afectó la totalidad del documento, lo que termina vulnerando la regla de que la iniciativa que será objeto de dispensa debe publicarse con dos días naturales de anticipación.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL

En esta materia, este Pleno concluye que, conforme a nuestros precedentes, estamos frente a un caso en el cual la dispensa de trámite legislativa encuadra en una hipótesis de exigencia de una motivación legislativa considerable, que se satisface mínimamente con el ofrecimiento de razones objetivas que demuestren una necesidad imperante para obviar el procedimiento en el que confían las minorías legislativas para hacerse escuchar, lo que incluye, en el caso de una enmienda constitucional local, plazos más extendidos de reflexión.

80. Sobre esta actuación del procedimiento legislativo, cabe destacar las siguientes reglas contenidas en la Constitución local y en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sonora.
81. Como se había anticipado, al tratarse de una reforma a la Constitución local, debe atenderse a las reglas de este tipo de procedimiento agravado. Así, el artículo 163 vigente en el momento de emisión del decreto impugnado, establecía que dicha Constitución puede ser adicionada o reformada, y agregaba: "Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros de un Congreso y aprobadas por las dos terceras partes de los Ayuntamientos del Estado."¹⁴
82. Por su parte, el artículo 163 establece que "[l]as Leyes Fundamentales no necesitan la sanción del Poder Ejecutivo."
83. Al no existir ulterior regulación del trámite legislativo respectivo, deben traerse a colación aquellas reglas aplicables al procedimiento legislativo ordinario.
84. El artículo 53 de la Constitución local establece a quienes corresponde el derecho de iniciar las leyes y en el último párrafo establece que "[s]eran publicadas en el medio de comunicación oficial del Congreso del Estado cuando

¹⁴ Uno de los preceptos modificados mediante el decreto legislativo impugnado fue el artículo 163 de la Constitución Local, para reducir el porcentaje requerido de aprobación de los ayuntamientos para lograr la validez de una reforma constitucional, esto es, de dos terceras partes los ayuntamientos a una mayoría simple.

FORMA 4-05

17

15940

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

menos con dos días naturales de anticipación a la convocatoria que expida la Diputación Permanente a sesiones extraordinarias, así como el proyecto de orden de día de cada sesión ordinaria y las iniciativas que se discutirán. Las dispensas legislativas sólo procederán cuando sean publicadas con la misma antelación a que se refiere este párrafo."

85. El artículo 55 establece que "[l]as iniciativas presentadas por el Ejecutivo o por el Supremo Tribunal pasarán desde luego a Comisión. Todas las demás deberán sujetarse a los trámites que establezca la legislación secundaria, trámites que sólo podrán ser dispensados por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes."
86. Por su parte la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora regula el proceso legislativo en su Título Séptimo, en el cual se establece el trámite que debe seguir una iniciativa legislativa, como lo es su turno a una o más comisiones legislativas, para que en ellas se emita un dictamen, las cuales no son relevantes relatar, ya que dicho trámite fue dispensado en su totalidad, por lo que lo relevante es destacar aquellas que regulan la prerrogativa de dispensa.
87. En el caso, tanto en la iniciativa como en la presentación que de su contenido que realizó la diputada de la mayoría legislativa, se citó como fundamento de la petición de dispensa del trámite legislativo, el artículo 124, cuya fracción III (vigente al momento de discutirse), establecía "[l]as iniciativas de los diputados y de los ayuntamientos se presentarán por escrito y oportunamente se turnarán a comisión. A estas proposiciones les podrá ser dispensado el trámite de comisión y aún discutir y resolver desde luego el asunto de que se trate, siempre que el pleno del Congreso del Estado los declare como de urgente u obvia resolución y se hayan publicado en la Gaceta Parlamentaria cuando menos el día anterior al de la sesión de que se trate."
88. Por su parte, el artículo 154 de la referida ley establece que "[p]ara calificar los casos en que los asuntos deban considerarse como de urgente u obvia



CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL

El presente caso requiere por lo menos, de las dos terceras partes de los votos de los diputados que se hallen presentes en la sesión."

89. Pues bien, como se observa las normas aplicables a la dispensa del trámite legislativo, requieren de tres requisitos: 1) tanto la petición de dispensa como el contenido de la iniciativa deben publicarse con días naturales de anticipación a la sesión del Pleno del Congreso respectiva -pudiendo abreviarse el plazo para las iniciativas de los diputados o diputadas, las cuales deben publicarse al menos un día previo, 2) debe calificarse por parte del Congreso como de urgente u obvia resolución y 3) se requiere de las dos terceras partes de los votos de los diputados que se hallen presentes en la sesión.

90. Este Pleno considera que los requisitos 1) y 2) son formales y que, en el presente caso, pueden tenerse por satisfechos, porque de constancias se obtiene que la iniciativa y la solicitud de dispensa se publicaron en la Gaceta Parlamentaria el día siete de septiembre de dos mil veintiuno, mientras que la sesión del Pleno se llevó a cabo dos días después, esto es, el nueve de septiembre siguiente; por su parte, de la versión taquigráfica se observa que de treinta y tres diputadas y diputados presentes, la dispensa se aprobó por mayoría, haciéndose valer tres votos en contra, por lo que se superó el umbral exigido legalmente.

91. Sin embargo, este Pleno considera que el requisito 3) no puede calificarse como un requisito formal, que se satisfaga con una mera declaración dogmática de la mayoría legislativa que califique a una iniciativa como de urgente u obvia resolución, ya que si ello fuera así, el procedimiento legislativo sería totalmente disponible para la mayoría legislativa, siendo discrecional para ella decidir cuando una iniciativa debe seguir el trámite legislativo y cuando no, lo que dejaría a la minoría legislativa a la merced de la mayoría por lo que respecta al cumplimiento de aquellas etapas y plazos designados para la reflexión y la deliberación plural e incluyente en sede legislativa.

FORMA A-51

1597

CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

92. Como se había anticipado, el presente caso no requiere por parte de este Pleno una ulterior exploración del tema, ya que se estima que encuadra dentro de una larga línea de precedentes ininterrumpida que no se estima necesario revisitar. En específico, se invocan como precedentes plenamente aplicables de este Pleno tres ejecutorias recientes, a saber, la acción de inconstitucionalidad 61/2019 fallada en sesión del doce de enero de dos mil veintiuno, la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas en sesión del ocho de mayo de dos mil veintitrés, así como la controversia constitucional 94/2021, fallada en sesión del ocho de junio de dos mil veintitrés; en los tres precedentes, este Pleno estimó que el procedimiento legislativo era irregular por basarse en una dispensa del trámite que carecía de motivación legislativa. Dichas dispensas se traducen en la reducción de etapas de reflexión, diálogo e intercambio de ideas, lo que necesariamente se traduce en mermar el principio de deliberación parlamentaria.
93. Regresando al presente caso, se observa que la dispensa del trámite legislativo tuvo una trascendencia directa, ya que con su aprobación se coartaron las posibilidades reales y efectivas de participación de las minorías.
94. Como se había adelantado, el proceso legislativo rara vez es único y esta Suprema Corte ha reconocido la amplia deferencia de los órganos legislativos para determinar su agenda legislativa, lo que incluye la posibilidad de determinar que algunos temas deban resolverse con urgencia. La mayoría de las legislaciones en la materia establecen una facultad de dirección de este tipo y en nuestros precedentes hemos reconocido su utilidad y validez, siempre y cuando su ejercicio de realice en condiciones de regularidad.
95. Para determinar el potencial invalidante de estos vicios, como lo prescribe el estándar jurisprudencial de este Pleno, es necesario valorar su trascendencia en el contexto del procedimiento legislativo concreto. En algunas ocasiones, las circunstancias concretas pueden nulificar los efectos de dichas irregularidades



CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

- posiciones deliberativas del proceso, por ejemplo, si es que no existe oposición alguna por parte de las minorías o porque incluso activamente han contribuido a la aprobación de la ley. En este caso, como lo hemos determinado en distintos precedentes, las irregularidades en la dispensa del trámite legislativo no presentan un potencial invalidante.
96. Sin embargo, las circunstancias concretas de un procedimiento legislativo pueden tener el efecto contrario y potencializar el efecto contrario de esas mismas irregularidades en los atributos deliberativos de la decisión, por ejemplo, cuando una mayoría previamente consolidada se busca imponer con rapidez en detrimento de las minorías, reduciendo sus posibilidades de hacer valer sus puntos de vista.
97. En este caso, este Pleno estima que la dispensa del trámite legislativo es irregular y que ello tuvo un impacto en la posibilidad real de las minorías de hacerse escuchar dentro de ese procedimiento, quienes no sólo se opusieron a dicha dispensa, sino que señalaron la existencia de la iniciativa por lo que respecta a los temas abordados, así como la incertidumbre sobre los cambios introducidos de último momento.
98. En este punto se retoma la doctrina de este Pleno en torno a la justiciabilidad de la decisión de los órganos legislativos de dispensar los trámites legislativos. Como lo hemos dicho en diversas ocasiones, el legislador tiene la opción — comúnmente reconocida en la mayoría de las legislaciones — de dispensar el trámite de esos requisitos, si califica el asunto de urgente resolución. Si lo hace, las reglas procesales se dispensan y se puede formar una decisión sin cumplirse con los requisitos que garantizan una voz a las minorías, así como las condiciones de reflexión para las mayorías.
99. Así, la decisión legislativa de dispensar del trámite legislativo determina la aplicabilidad o inaplicabilidad de los principios de la democracia deliberativa y esta Suprema Corte debe ser muy cuidadosa en determinar las condiciones de

FORMA A-55

1598

CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

su justiciabilidad; de ahí, que hayamos determinado que su cumplimiento debe determinarse en función de las circunstancias concretas de cada caso concreto.

100. Si este requisito sólo fuera formal y bastara invocar cualquier razón para que el órgano legislativo se libere de la exigencia de la deliberación parlamentaria, entonces, el Poder Legislativo podría disponer libremente de las reglas y, con ello, tendría el poder de determinar las condiciones de su sujeción al control constitucional y determinar las condiciones en que las minorías parlamentarias puedan hacer valer su voz de una manera informada, responsable y reflexiva. En otras palabras, si no analizáramos las circunstancias concretas de las minorías parlamentarias en cada caso para determinar la permisibilidad de la dispensa del trámite legislativa y sólo exigiéramos un cumplimiento formal de sus requisitos, sería enteramente disponible para el legislador cumplir con las exigencias de una deliberación parlamentaria.
101. Este Pleno hoy reitera lo resuelto en los tres precedentes señalados más arriba, de que la determinación de la dispensa los trámites reglamentarios son justiciable y que su validez se condiciona a la satisfacción de un estándar de motivación apropiado a la importancia de dicha dispensa, la que debe graduarse en función de la posición de las minorías legislativa. La motivación exigible deberá ser más sólida y razonable cuando se observe que del cumplimiento de los requisitos que se buscan dispensar depende la posibilidad de participación en igualdad de condiciones de las minorías parlamentarias.
102. A mayor participación e involucramiento de las minorías en el impulso de la dispensa, menor será la exigencia de motivación requerida, mientras que la dispensa tendrá mayor resistencia a lograr validez al constatare menor participación e involucramiento de las minorías.
103. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, se estableció el criterio de que el análisis de la motivación de la dispensa legislativa debe ser cualitativo y que exige constatar que el



CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL

ya ofrecido razones objetivas para su dispensa. En dichos precedentes fuimos muy enfáticos que un vicio de motivación en la dispensa del trámite legislativo no puede subsanarse a través de su convalidación por la unanimidad o mayoría legislativa.

104. Al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, en sesión del cuatro de enero de dos mil diecisiete, este Pleno evaluó la validez de la dispensa del trámite legislativo por parte del Congreso del estado de Baja California. En la ejecutoria, se hizo notar que el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California preveía que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso podía dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, por lo cual se concluyó que tal disposición es de naturaleza extraordinaria y que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia, pues, eventualmente dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad.

105. En este último precedente, se concluyó que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 1) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; 2) La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, 3) que la condición de urgencia evidencie la necesidad de

FORMA 2-03

1594

CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.¹⁵

106. Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes por parte de este Pleno. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, se reiteró que el legislador debía motivar la decisión de dispensa de cualquier trámite legislativo que tuviera un impacto en las condiciones de deliberación parlamentaria. De este asunto derivó la tesis "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE".¹⁶

107. Pues bien, siguiendo con estos precedentes, en el caso debe concluirse que la ley impugnada es inconstitucional por violaciones al procedimiento legislativo, ya que el legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa del trámite legislativo, porque, como se observa de autos, ni en la iniciativa ni en la participación de la diputada que dio cuenta de su contenido, se ofreció argumento alguno en soporte de la propuesta.

108. Como se observa de autos, la petición de dispensa sólo se sustenta en la misma petición, sin razonamiento alguno y al someterse a consideración de los integrantes del Congreso no existió orador que asumiera la carga de formular una razón mínima para ello.

109. En otras palabras, en el presente caso, este Pleno analiza una dispensa del trámite legislativo que se aprobó sin el menor esfuerzo de quienes la impulsaron de ofrecer alguna razón en apoyo de la misma, por lo que debe concluirse que se trató de una petición dogmática.

¹⁵ De la resolución de este asunto se generó la jurisprudencia 33/2007, visible en la página 1524 del Tomo XXV (mayo de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)".

¹⁶ Tesis de jurisprudencia 38/2009 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1109 del Tomo XXIX (abril de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL

La actividad se realizó en el contexto de una nula participación de las minorías legislativas para impulsar la aceleración del procedimiento legislativo. Por el contrario, la aceleración y dispensa de los trámites legislativos se logró a pesar de la oposición de los grupos minoritarios.

111. Como se había anticipado, en el presente caso, la dispensa del trámite legislativo se agrava no sólo por la falta de una motivación mínima, sino también por la circunstancia de que se realizó respecto de una iniciativa de reforma a la Constitución local, cuyo trámite legislativo incluye plazos aplicables a la etapa de estudio en comisión más extendidos que los ordinarios, lo que evidencia el propósito del diseño procesal de exigir de legislador un proceso que respete la deliberación de las minorías de una manera reforzada.
112. Adicionalmente, este Pleno observa que la iniciativa legislativa materia de la dispensa de trámite contuvo un conjunto considerable de artículos a modificar, en distintas materias, y que no obstante haberse publicado en la Gaceta Parlamentaria con los dos días de anticipación requeridos legalmente, al presentarse en la sesión del Pleno respectiva, la diputada que dio cuenta de su contenido señaló que se habían realizado algunas modificaciones de forma, que, en su opinión, no alterarían la sustancia de la propuesta, a lo que se opuso la minorías legislativa, al señalar que no conocían esos cambios ni menos aún su impacto y alcance en el contenido de lo propuesto.
113. Este Pleno considera que con independencia de que el precepto impugnado no fue objeto de esas modificaciones "formales", esa conclusión no era posible alcanzaria en el momento de someter a votación la dispensa, ya que ello requería un análisis pormenorizado de la integridad del documento que se sometió a votación en esa sesión.
114. No debe olvidarse que la iniciativa se integraba de un conjunto de distintos preceptos que modificaban partes relevantes de la Constitución local en distintos temas, por lo que debe concluirse que se produjo una incertidumbre jurídica que afectó la totalidad del documento. En otras palabras, al introducirse

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

modificaciones a la iniciativa en el momento de presentarse en el Pleno, debe concluirse que se vulnera la regla que exige su publicación previa, ya que se genera el mismo daño para la deliberación: los integrantes del Congreso no pueden tener conocimiento de aquellos que se someterá a votación.

115. Por tanto, este Pleno considera que las irregularidades del procedimiento legislativo en este caso generan un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo. Así, debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 64, fracción XIII, de la Constitución del Estado de Sonora.
116. Habiéndose alcanzado esta decisión, resulta innecesario estudiar el resto de los conceptos de invalidez.

IX. DECISIÓN.

117. 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 Mexicanos, 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.
118. Por tanto, con fundamento en esas disposiciones se determina que la presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos que de esta sentencia se haga al Congreso del Estado de Sonora.
119. Por lo expuesto y fundado, se resuelve

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.



CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 64, fracción XIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, reformado mediante la Ley número 2, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del referido Estado, por los motivos expuestos en los apartados VIII y IX de esta decisión.

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

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con reservas en cuanto a la precisión de la norma impugnada, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez

CONTRVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2021

Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

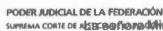
En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez de todo el decreto en cuestión, Aguilar Morales por la invalidez de todo el decreto en cuestión, Pardo Rebolledo por una violación distinta a la analizada, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 64, fracción XIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció un voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a la decisión, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.



El señor Ministro Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

 LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta forma parte de la sentencia de la controversia constitucional 17/2021, fallada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiseis de noviembre de dos mil veintinueve, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es procedente y fundado el presente controversia constitucional. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 44, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que el Poder Judicial de la Federación no tiene facultad para declarar la nulidad de los actos de la autoridad federativa el cuatro de noviembre de dos mil veintinueve, la cual sufrirá sus efectos únicamente entre los partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Sonora, así como por los motivos expuestos en los apartados VIII y IX del presente. **BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE SONORA**, en el sentido de que el Poder Judicial de la Federación y su Gaceta, Conste.

FORM 4-81

1602

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 201/2021

Evidencia criptográfica · Firma electrónica certificada
Nombre del documento firmado: 3_290871_6445.docx
Identificador de proceso de firma: 475675

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

[illegible]

Evidencia criptográfica

[illegible]

Que la presente copia fotostática constante de veinticuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 2017/2021, promovida por el Municipio de Bacochic, Estado de Sonora, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés. Se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.

Ciudad de México, a diecisiete de febrero de dos mil veinticinco.

RCCMAAS/Id
SUPREMA CORTE
JUSTICIA DE LA NACION
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO

Evidencia criptográfica

24
FORMA A-99
1603



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 201/2021, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN
DE VEINTISIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se declaró la invalidez del artículo 64, fracción XIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, reformado y publicado en el boletín oficial de esa entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno.

Si bien coincido con las consideraciones fundamentales del fallo (que invalidó el precepto en cuestión por vicios en el procedimiento legislativo, durante su reforma), a través del presente, expondré mi disenso con dos aspectos plasmados en la argumentación de la sentencia.

En primer lugar, se omitió estudiar dos causas de improcedencia, que, a mi juicio, debieron abordarse y desestimarse en la ejecutoria.

La primera de las referidas—donde el Congreso estatal adujo como motivo de improcedencia la inexistencia de algún procedimiento de desaparición del municipio de Bacochi al momento de presentación de la demanda—, me parece, debió desestimarse bajo la consideración de que el actor cuenta con interés legítimo al haber instado este proceso en defensa de una garantía institucional, como es la de autonomía municipal prevista en el párrafo primero del artículo 115 constitucional.

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE
SUBSISTENCIA GRAL

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ



Que el presente documento es copia que concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de fecha veintiseis de noviembre de dos mil veintitres emitida por la Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional **2021/021**, así como al voto concurrente formulado por la Ministra Norma Lucia Piña Hernández, Presidenta de este máximo Tribunal, relativo a dicho fallo, y se expide para los efectos legales a que haya lugar.

Lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado en el proveído de veinticinco de febrero de dos mil veinticinco dictado por la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández, Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**.
Doy fe.

Documento
Evidencia criptográfica - Firma electrónica certificada
Nombre del documento firmado: Cert sentencia y voto.docx
Identificador de proceso de firma: 701320

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

[illegible]

Evidencia criptográfica



BOLETÍN OFICIAL Y
**ARCHIVO DEL
ESTADO**

GOBIERNO
DE **SONORA**

EL BOLETÍN OFICIAL SE PUBLICARÁ LOS LUNES Y JUEVES DE CADA SEMANA. EN CASO DE QUE EL DÍA EN QUE HA DE EFECTUARSE LA PUBLICACIÓN DEL BOLETÍN OFICIAL SEA INHÁBIL, SE PUBLICARÁ EL DÍA INMEDIATO ANTERIOR O POSTERIOR. (ARTÍCULO 6º DE LA LEY DEL BOLETÍN OFICIAL).

EL BOLETÍN OFICIAL SOLO PUBLICARÁ DOCUMENTOS CON FIRMAS AUTÓGRAFAS, PREVIO EL PAGO DE LA CUOTA CORRESPONDIENTE, SIN QUE SEA OBLIGATORIA LA PUBLICACIÓN DE LAS FIRMAS DEL DOCUMENTO (ARTÍCULO 9º DE LA LEY DEL BOLETÍN OFICIAL).

La autenticidad de éste documento se puede verificar en
<https://boletinoficial.sonora.gob.mx/información-institucional/boletin-oficial/validaciones> CÓDIGO: 2025CCXV21III-13032025-692DFBB23

