

## **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 98/2013**

**ACTOR: PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO  
DE BAJA CALIFORNIA**

**PONENTE: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA**

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticinco de febrero de dos mil quince.

**Vo. Bo.  
Señor Ministro**

### **VISTOS; Y RESULTANDO:**

**Cotejó:**

**PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridad demandada y acto impugnado.** Por escrito presentado el cuatro de septiembre de dos mil trece en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, quienes se ostentaron con el carácter de Presidente y Secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva de la Vigésima Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, promovieron controversia constitucional en la que demandaron del Poder Ejecutivo de la misma entidad, la invalidez de los siguientes actos:

- a) El control e intervención en la esfera del Poder Legislativo del Estado de Baja California, por medio del ejercicio del veto de bolsillo al Decreto 490 mediante el cual se crea el municipio de San Quintín, en el Estado de Baja California.
- b) La omisión y cumplimiento a la publicación del Decreto 490 y su indebida sanción.
- c) Las consecuencias de hecho y de derecho, mediatas e inmediatas del veto de bolsillo, omisión o incumplimiento en la publicación del Decreto 490.

**SEGUNDO. Antecedentes.** La parte actora narra, en síntesis, los siguientes:

1. El veintiséis de junio de dos mil trece, la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Baja California dictaminó que era procedente la creación del Municipio de San Quintín, al cumplirse con los requisitos establecidos en los artículos 76 de la Constitución Local y 27 de la Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California, por lo que se procedió a someter a consideración y aprobación del Pleno del Congreso el dictamen correspondiente, identificado con el número 206.

2. El veintiocho de junio de dos mil trece se celebró sesión ordinaria de la Vigésima Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Baja California, en la que se discutió, votó y aprobó (con veintitrés votos a favor de los veinticinco diputados integrantes del Congreso Local) el dictamen número 206, el cual dio origen al Decreto 490 mediante el cual se constituye el Municipio de San Quintín en el Estado de Baja California.

3. El cinco de julio de dos mil trece, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California acusó de recibido el oficio número 002115 de veintiocho de julio de dos mil trece, mediante el cual se solicitó la publicación del Decreto 490 en el periódico oficial de la entidad.

4. El diecinueve de julio de dos mil trece, el Congreso Local recibió un oficio de fecha diecisiete de julio de dos mil trece, mediante el cual **el Titular del Poder Ejecutivo informó que no publicaría el Decreto número 490, y emitió una serie de observaciones mediante las cuales justifica su negativa, omisión o incumplimiento** a las obligaciones establecidas en la Constitución Local.

**TERCERO. Conceptos de invalidez.** El Poder Legislativo actor hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

1. El control e intervención por parte del Gobernador de la entidad por medio del ejercicio del veto de bolsillo o de las observaciones al Decreto número 490 viola los principios de no intervención y división de poderes establecidos en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 11 y 12 en relación con los artículos 27, fracción XXVI y 76 de la Constitución Local, 26 y 27 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, y 1, 13, fracción III y párrafo último, y 15, párrafo primero de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

Los artículos 33 y 34 de la Constitución Local establecen la facultad del Gobernador para vetar o promulgar única y

exclusivamente las iniciativas de ley o cualquier ordenamiento legal, pero no cuando se trata de la creación de un municipio, pues se trata de una facultad exclusiva del Poder Legislativo.

La Constitución Local contempla expresamente aquellos casos en que debe existir la colaboración o coordinación de los poderes públicos en determinados actos, a fin de lograr un equilibrio de poder; sin embargo, el principio de división de poderes también implica la existencia de actos que por su propia naturaleza no pueden ser objeto de intervención por parte de otro poder, y por tanto, el ejercicio del derecho de veto no es ilimitado sino que existen actos que no pueden ser objeto de ese control.

El principio de no intervención de un poder en otro tratándose de actos de determinada naturaleza deriva de diversas disposiciones de la Constitución Local, en las que expresamente no se permite o no se prevé el derecho de veto, en atención a la naturaleza de los actos de que se trate, como son las facultades del órgano legislativo para crear o suprimir municipios; fijar, delimitar y modificar la extensión de sus territorios; autorizar mediante Decreto los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren los municipios; así como dirimir de manera definitiva las controversias o diferencias que se susciten sobre límites territoriales intermunicipales, modificando en su caso el estatuto territorial.

Así, para examinar si en el caso, el Gobernador puede formular observaciones a un decreto relacionado con la creación o supresión de municipios, debe atenderse a los artículos 27 y 76 de la Constitución Local, 26 y 27 de la Ley del Régimen Municipal para la entidad, y a los artículos 1, 13, fracción III y último párrafo, y 15 párrafo primero de la Ley de Participación Ciudadana del Estado, de los que se desprende

que el Congreso Local tiene las facultades de crear o suprimir municipios en el Estado de Baja California; de llevar a cabo el procedimiento de creación de municipios así como el plebiscito para su creación; de fijar los límites territoriales de los municipios; de resolver las controversias que se susciten respecto de los límites territoriales entre dos o más municipios; y que su resolución en materia de límites territoriales es definitiva e inatacable.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 15/2003 señaló que el acto de creación de un municipio dentro de un Estado es muy parecido a los actos en que la Federación admite nuevos Estados o forma un nuevo Estado dentro de los existentes, a que se refieren las fracciones I y III del artículo 73 de la Constitución General, y que la naturaleza jurídica de tales actos es de un acto administrativo y no de una ley. De dicha controversia constitucional derivó la tesis P./J. 102/2004, de rubro: ***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE UNA LEGISLATURA ESTATAL CREA UN MUNICIPIO ES UN ACTO CONDICIÓN POR LO QUE EL PLAZO PARA IMPUGNARLO SE RIGE POR LAS REGLAS RELATIVAS A LOS ACTOS EN SENTIDO ESTRICTO”***.

Así, aunque la Constitución Local establece el derecho de veto a cargo del Poder Ejecutivo de la entidad, tratándose de la creación de un municipio no es posible que dicho poder ejerza tal facultad pues se vulneraría la independencia del Poder Legislativo Local, pues se obstaculiza la función exclusiva conferida a éste consistente en la creación de un nuevo municipio en el Estado.

Es decir, el hecho de que la Constitución Local prevea dentro del procedimiento que da origen a una ley o decreto la intervención del

Poder Ejecutivo no se traduce en que esto deba darse en todos los casos, sino que debe estarse a la naturaleza de la facultad mediante la cual se expidió el decreto en cuestión, por lo que tratándose de atribuciones propias del órgano legislativo, como son las determinaciones concernientes a la creación o supresión de un municipio, no procede ejercer el derecho de veto.

De lo contrario se obstaculizaría la facultad en cuestión, máxime que se trata de la creación de un municipio cuya constitución es primordial para los habitantes de esa región, pues una de las características de los municipios es la cercanía que debe existir entre autoridades y población, lo que en el presente caso no sucede debido a que la cabecera municipal que se encuentra en el Municipio de Ensenada está ubicada a una distancia aproximada de doscientos kilómetros de San Quintín, sin mencionar la lejanía de los poblados que se encuentran en la parte sur del Estado de Baja California, como son Jesús María o Isla Cedros.

Además, la creación del municipio reduciría la desigualdad en las condiciones de vida de quienes habitan en esa región del Municipio de Ensenada, dado que se constituirá su propia hacienda municipal para la aplicación de los servicios públicos que establece el numeral 115, fracción III, de la Constitución General.

Asimismo, se menciona que el municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarca todos los aspectos de la personalidad humana y no es una mera circunscripción territorial para un objeto político, sino una comunidad de familias para la prosecución de los fines esenciales de la vida, una comunidad para el fin civil y político, religioso, económico, industrial, de agricultura, del comercio,

del consumo, del intelectual, y de la instrucción, por lo que es importante la creación del Municipio de San Quintín.

Por tanto, si el Decreto 490 se relaciona con la creación de un municipio, es decir, con una facultad del Congreso de la entidad, el Poder Ejecutivo Local no tiene facultad alguna para intervenir, ni mucho menos para vetar las actuaciones que el Congreso Local realice al respecto, además de que se trata de un acto administrativo y no de una ley.

La circunstancia de que el Titular del Poder Ejecutivo haya estimado que el Congreso Local incurrió en violaciones procedimentales al emitir el Decreto 490, por no haberse alcanzado el porcentaje del plebiscito para la constitución del Municipio de San Quintín o que los límites del nuevo territorio no son los correctos, no lo autoriza a desecharlo o negarse a publicarlo, pues opera el principio de no intervención, sin que exista alguna excepción al respecto en la Norma Fundamental que lo faculte para intervenir en las determinaciones relativas a creación o supresión de municipios.

Por ello, la obligación del Ejecutivo Local era la de publicar el Decreto y en caso de no estar de acuerdo con la actuación de la legislatura, promover los medios de control constitucional correspondientes.

En conclusión, el acto de observaciones o de veto y el acto de no sancionar y publicar el Decreto número 490 trasgrede el principio de no intervención de un poder en otro tratándose de actos de determinada naturaleza y, en consecuencia, el de división de poderes establecido en el artículo 116 constitucional.

2. La omisión o incumplimiento de publicar el Decreto número 490 viola los artículos 14, segundo párrafo, 16, párrafo primero, y 116 de la Constitución General; así como los artículos 11, 12, 27, fracción XXVI, 33, 49, fracción I y 76 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

Los artículos 11, 12, 27, fracción XXVI y 76 de la Constitución Local regulan lo relativo a la independencia del Poder Legislativo, las facultades del Congreso del Estado, las funciones del mismo respecto de la creación o supresión de municipios en la entidad, las formalidades del procedimiento de creación de municipios y el carácter de definitivas e inatacables que adquieren las resoluciones del Congreso Local en materia de municipalización.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 31/97 interpuesta por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos, señaló que el orden jurídico constitucional, en su aspecto orgánico, establece el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal; y que el orden constitucional tiende a preservar la regularidad del ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberían rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución General.

Bajo esa premisa, se estableció que si bien las autoridades deben acatar los principios rectores que prevé la Constitución y, en esa medida, aun cuando se trate de un acto de colaboración entre poderes, se debe respetar el principio de legalidad y, en consecuencia, el de debida fundamentación y motivación, es claro que este mandato se debe cumplir de manera diversa a la forma en que se cumple



tratándose de actos que trascienden el ámbito autoritario e inciden en la esfera jurídica de los particulares.

Asimismo, la Corte ha establecido que tratándose de actos de autoridad que no trascienden en la esfera de particulares y que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, la garantía de legalidad tiene por objeto simple y sencillamente que se respete el propio orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponde a una autoridad. Al respecto se cita la tesis P./J. 50/2000 de rubro: ***“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, EN LA ESFERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES”***.

En el caso, no existe norma legal alguna que faculte al Gobernador de la entidad a que omita, incumpla o niegue la publicación del Decreto 490, mediante el cual se crea el municipio de San Quintín, en el Estado de Baja California, máxime que el acto de creación de un municipio no es una ley sino que debe ser calificado como un acto administrativo.

Entonces, al considerarse como acto administrativo el evento de creación de un municipio, el Gobernador de la entidad no podía negarse a publicar el Decreto número 490, bajo la justificante de haber ejercido las observaciones o el derecho de veto, pues aunque siguió todas las fases del proceso legislativo, esto no significa que pueda considerarse una ley.

Considerar que el Ejecutivo Local puede vetar el decreto de creación de un municipio vulneraría la independencia del Poder

Legislativo Local, por tratarse de una facultad propia, además de que obstaculizaría una función conferida exclusivamente a dicho órgano legislativo.

Por otra parte, se considera que la palabra “decreto” tiene varias acepciones. En su significado amplio se define como resolución, determinación o decisión. Bajo esta noción podría incluirse a la ley y a la sentencia, pues ambas entrañan una resolución, orden o decisión; sin embargo, en su acepción estricta, el decreto es un acto que implica una resolución, orden o decisión para un caso concreto, particular o personal, lo cual excluye a los atributos materiales de generalidad, abstracción e impersonalidad de la ley.

El decreto número 490 que crea al Municipio de San Quintín es un acto en sentido estricto o norma jurídica individualizada porque tiene un destinatario determinado (la nueva entidad política que se crea e integra a la geografía estatal), y que carece de los atributos materiales de generalidad, abstracción e impersonalidad que conlleva la ley. El decreto número 490 se aplica a un caso concreto y se refiere a una situación particular, a saber, la creación del Municipio de San Quintín, pues una vez constituido éste, no volverá a aplicarse el decreto.

Por tal motivo, se estima que en el presente caso no se cumple la garantía de fundamentación, pues no existe disposición legal alguna que faculte al Gobernador del Estado de Baja California a omitir, incumplir o negar la publicación del decreto impugnado, cuyo objeto es la creación o constitución del Municipio de San Quintín en esa entidad federativa, además de que las observaciones o el veto de bolsillo por parte del Gobernador de la entidad no pueden aplicarse a actos administrativos como es el de la constitución de un municipio.

Por otra parte, tampoco se cumple la garantía de motivación en razón de que no existen normas que den competencia al Gobernador para actuar en el sentido en que lo hizo, pues la garantía de motivación exige que se den los supuestos de hecho necesarios para activar el ejercicio de esa competencia. Además, no se advierte la existencia de la hipótesis fáctica necesaria para ejercer el derecho de veto por parte del Titular del Ejecutivo Estatal, en el proceso de creación del Municipio de San Quintín, pues ello se constata con las pruebas aportadas mediante las cuales se observa que el Congreso Local ha cumplido con todos y cada uno de los requisitos establecidos por el artículo 76 de la Constitución Local, 26 y 17 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California; 1, 13, fracción III y párrafo último, 15, párrafo primero, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

Al respecto, el Poder Legislativo actor señala una serie de acontecimientos que, en síntesis, son los siguientes:

- El dieciséis de noviembre de dos mil diez se aprobó por el Pleno del Congreso, la proposición con punto de acuerdo en el que se crea la Comisión Especial de Seguimiento a la solicitud de Municipalización de San Quintín –integrada el veintidós de junio de dos mil once–, misma que fue turnada a la Junta de Coordinación Política con opinión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, mediante oficio número 3784.
- El veintinueve de diciembre de dos mil once, se aprobó el Dictamen número 99 de la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la XX Legislatura del Estado, en el cual se aprobó el Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral y de

Participación Ciudadana del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal correspondiente al periodo del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil doce, para la realización del Plebiscito Ciudadano en la Región de San Quintín, Baja California, mismo que fue publicado en el periodo oficial 61, número especial, página número treinta y ocho.

- El catorce de agosto de dos mil doce se aprobó el acuerdo mediante el cual la Legislatura determinó llevar a cabo un plebiscito a los ciudadanos residentes en el Municipio de Ensenada, Baja California, a efecto de conocer su aprobación o rechazo para la creación del Municipio de San Quintín. El veintidós del mismo mes se celebró el Convenio General de Colaboración para la Realización del Plebiscito para la Municipalización de San Quintín, Baja California, entre la Vigésima Legislatura de la entidad y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana estatal, del que se desprende que corresponde a este último llevar a cabo el Programa Operativo para la planeación, preparación y realización del Plebiscito para la Municipalización de San Quintín, Baja California de acuerdo con la cláusula décima del citado instrumento.
- El veintidós de agosto de dos mil doce, la Presidencia del Congreso Local, mediante oficio número 003338, dirigido al Gobernador de la entidad, remitió la convocatoria dirigida a los ciudadanos residentes del Municipio de Ensenada Baja California para participar el plebiscito referido. El veinticuatro de agosto siguiente dicha convocatoria fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad.

- El cuatro de septiembre del mismo año, la Comisión Especial para el Seguimiento de la Solicitud de Municipalización celebró sesión de dictaminación con el objeto de discutir, modificar y/o aprobar el proyecto de dictamen número 15, relativo a la Solicitud de Modificación Presupuestal, consistente en la ampliación presupuestal conforme al fondo autorizado para este efecto por parte del Congreso Local, en su dictamen número 99, de veintinueve de diciembre de dos mil once.
- El diecisiete de octubre de dos mil doce, se dirigieron diversos oficios al Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Delegación Ensenada, al Presidente de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, Ensenada, al Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, al Presidente de la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados, Ensenada, al Presidente del Consejo Consultivo Económico de Ensenada, y a diversos diputados por parte del Coordinador de Enlace del Congreso del Estado ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California, con motivo del envío de ejemplares de encarte en donde se encontraba la información preliminar de ubicación e integración de las mesas directivas de casilla para la jornada de consulta del veintiocho de octubre de dos mil doce.
- El dieciocho de octubre de dos mil doce, se llevó a cabo la reunión de la Comisión Especial para el Seguimiento a la Solicitud de Municipalización de San Quintín del Congreso Local.

- El veinte de octubre de dos mil doce se entregó al coordinador de la zona cajas con material electoral en su interior.
- El veintiocho de octubre de dos mil doce se llevó a cabo el plebiscito para la municipalización de San Quintín y al día siguiente se inició el cómputo de la jornada de consulta en la sede de la Comisión Especial para el Seguimiento a la Solicitud de Municipalización de San Quintín (con 17,580 votos a favor de la municipalización, 7,547 en contra de la municipalización y 224 votos nulos de un total de 25,351).
- El treinta de octubre de dos mil doce se reunió la Diputada Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo, en su calidad de Presidenta de la Comisión referida, a efecto de entregar los listados nominales de electores con fotografía, correspondientes al Municipio de Ensenada, Baja California.
- El seis de noviembre de dos mil doce, la Presidenta de la Comisión referida presentó ante el Pleno del Congreso Local el Informe de Resultados del Plebiscito para consultar a los ciudadanos residentes del Municipio de Ensenada, Baja California, sobre la solicitud de municipalización de San Quintín, mismo que fue turnado a la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, así como a la Junta de Coordinación Política mediante oficios números 004411 y 004412, y recibido en la Presidencia de la Mesa Directiva y de acuerdo con la facultad conferida en el artículo 50, fracción II, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California fue turnado a la Comisión mencionada y a la Junta de Coordinación Política para su estudio, análisis, opinión y dictaminación.

- El veintisiete de noviembre siguiente, el Presidente del Congreso Local remitió a la Presidenta de la Comisión de Fortalecimiento Municipal el escrito mediante el cual el Presidente del Comité Pro-Defensa Municipalización de San Quintín, solicita de nueva cuenta informe sobre el Plebiscito para la Municipalización de la Región de San Quintín, desarrollado el veintiocho de octubre de dos mil doce.
- La Secretaría de Servicios Parlamentarios del Congreso mediante oficio de treinta de enero de dos mil trece remitió a la Dirección General de Servicios Parlamentarios del mismo, el informe en comento para su estudio y análisis.
- El catorce de mayo de dos mil trece el Presidente de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales remitió al Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, el oficio no. JBMT/591/2013, con la petición expresa de que dicho órgano colegiado rindiera opinión fundada, respecto a la conveniencia o no de la pretensión de la municipalización de la región de San Quintín, Baja California, concediéndole para ello un término de treinta días hábiles.
- El veintiuno de julio de dos mil trece se recibió por esa Comisión el oficio número PM/565/2013 signado por el Presidente Municipal de Ensenada, por medio del cual expresa la improcedencia de la petición realizada.
- El veintiséis de junio de ese mismo año, la Comisión turnó oficio solicitando a la Secretaría de Servicios Parlamentarios del Poder Legislativo local, rendir opinión jurídica sobre la

omisión por parte del Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 27, fracción IV de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, en relación a la opinión sobre la conveniencia o no de la creación de un nuevo municipio en la región de San Quintín, Baja California.

- El Congreso Local celebró sesión ordinaria, donde se discutió, votó y aprobó el dictamen número 206 emitido por la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, mismo que dio origen al Decreto número 490, mediante el cual se constituye el Municipio de San Quintín, Baja California.

Lo anterior permite concluir que existieron los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho previos a la decisión final del Congreso Local de Baja California, lo que conduce a afirmar que sí procedía aprobar la creación del Municipio de San Quintín, y que es injustificada la conducta llevada a cabo por el Gobernador, al omitir, negar o incumplir con la publicación del Decreto número 490, mediante el que se creó el citado municipio.

En consecuencia, al no haber actuado conforme a las disposiciones legales aplicables para la creación de un municipio, el Gobernador de la entidad no cumple con las garantías de fundamentación y motivación que debe revestir todo acto de autoridad, por lo que se viola la garantía de legalidad que tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera competencial de una autoridad, por lo que se debe estimar que la omisión de publicar el Decreto número 490, es violatoria de los artículos 14, 16 y 116, fracción II, de la Constitución General de la República, al implicar un



exceso en sus facultades y una obvia y evidente transgresión de competencias por parte del Ejecutivo Local.

**CUARTO. Artículos constitucionales que el actor aduce violados.** Los preceptos constitucionales que se indicaron como vulnerados son los artículos 14, 16 y 116 de la Constitución General de la República.

**QUINTO. Admisión y Trámite.** Por acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil trece, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 98/2013, y determinó turnarla conforme a la certificación correspondiente en la que se indicó que la instrucción del procedimiento correspondía al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Mediante proveído de seis de septiembre de dos mil trece, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, al que mandó emplazar para que formulara su contestación y para que enviara copia certificada de los antecedentes de los actos impugnados. También ordenó dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

**SEXTO. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** En el escrito respectivo, sustancialmente, señaló:

El **primer concepto de invalidez**, en el que se indica que el Gobernador de la entidad carece de facultades para vetar la creación

de un municipio y que, en consecuencia, las observaciones que realizó al Decreto número 490 trasgreden el principio de no intervención, resulta infundado, por lo siguiente:

El artículo 116 constitucional establece la organización política y administrativa de los Estados, así como su respectivo marco jurídico de actuación. Asimismo, de dicho precepto se advierte que es imperativo para los Estados darse su constitución y establecer en ella la división de poderes, su organización, reglas y principios básicos correspondientes, con apego a la Constitución General.

Las constituciones estatales tienen la pretensión de permanencia o duración, que proporciona seguridad y estabilidad jurídica, política y social en su ámbito de aplicación, lo que hace patente la trascendencia de que estén claramente previstas entre otras, las normas fundamentales concernientes a la estructura y forma de gobierno, así como la integración y atribuciones de los poderes y, a su vez, que tales normas sean estrictamente aplicadas por las autoridades competentes para ello.

La Constitución Local establece claramente las normas que rigen las distintas etapas del trabajo legislativo para la formación de leyes y decretos en el Estado, así como las que regulan las facultades atribuidas a cada entidad partícipe en dicho proceso legislativo, disposiciones que además se encuentran inmersas en la propia Ley Orgánica del Poder Legislativo Local y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

De las disposiciones que regulan el proceso legislativo es posible advertir que es un acto complejo en el que intervienen diversos órganos constitucionales, como son el Legislativo que los expide y el

Ejecutivo que los promulga y publica. La actuación de ambos da validez a las leyes o decretos.

La facultad del Ejecutivo Local de hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos aprobados por el Congreso Local representa un mecanismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Poder Legislativo. Por ello, dicha facultad debe ser respetada por el Poder Legislativo Local, ya que de lo contrario, se rompería el equilibrio de poderes y, en consecuencia, el orden constitucional.

El derecho de veto, conforme a los apartados G y H del artículo 34 de la Constitución Local, únicamente es improcedente tratándose de: a) decretos que manden abrir o cerrar sesiones, b) los emitidos actuando en funciones de Jurado de Sentencia, c) tratándose de reformas constitucionales aprobadas en términos del artículo 112 la Constitución Local, y d) tratándose de la ley que regula la estructura y funcionamiento interno del Poder Legislativo Local y sus reformas.

De ello se desprende que la facultad de veto no se limita a los cuerpos normativos que apruebe el Congreso Local sino a todo el trabajo que resulte del proceso parlamentario, lo que se confirma de la lectura de las excepciones a la facultad de veto establecidas en el artículo 34 de la Constitución Local, que se refiere también a diversos actos propios del ejercicio del Congreso Local.

Es decir, todas las leyes y decretos, inclusive los que no se refieren a cuerpos normativos, pueden ser vetados por el Gobernador

Local, con las únicas excepciones que en dicho cuerpo normativo se establecen. Además, el legislador optó por enumerar únicamente determinados supuestos de decretos, lo que implica que todo el trabajo parlamentario que no está expresamente previsto como excepción al veto, y que deriva de los trámites legislativos que contempla el artículo 29, es susceptible de ser vetado por el Ejecutivo Local.

En ese contexto, el Gobernador del Estado actuó en estricto apego a derecho al realizar las observaciones al Decreto número 490, mediante el cual se crea el municipio de San Quintín, Baja California, y en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 34 de la Constitución Local, el que no contempla como supuesto de excepción, los decretos mediante los cuales se crean municipios, por lo que son parte del trabajo parlamentario susceptible de ser vetado por el Poder Ejecutivo de Baja California.

Por tanto, la facultad de veto no constituye una trasgresión al principio de no intervención de los poderes, toda vez que dicha facultad atiende a la colaboración que debe existir entre los poderes a efecto de mantener el equilibrio entre los mismos, sin que ello se traduzca en una invasión al Poder Legislativo Local, pues frente al veto de dicho Poder, de igual forma posee la facultad de superarlo, lo que evidencia el sistema de pesos y contrapesos necesario en todo sistema democrático.

De ahí que las observaciones que realizó el Ejecutivo Local al Decreto número 490, mediante el cual se crea el Municipio de San Quintín, no trasgreden el principio de no intervención a que alude la parte actora, pues conforme a la legislación local, los decretos de creación de municipios son susceptibles de ser vetados y porque la

facultad de veto en forma alguna constituye una invasión a la esfera de competencias del Poder Legislativo de Baja California, pues dicho Poder tiene la facultad de superar el veto mediante el procedimiento establecido en la Constitución Local.

Sobre todo, tomando en cuenta que el contenido del oficio de diecisiete de julio de dos mil trece, mediante el cual el Gobernador de la entidad realizó observaciones al Decreto número 490 puntualiza cuestiones de orden público y de interés social, como son la necesidad de que en la creación de un municipio se satisfagan los requisitos previstos en la Constitución Local, así como lo previsto en el artículo 27 la Ley del Régimen Municipal para el estado, en relación con la Ley de Participación Ciudadana del estado respecto del requisito relativo al porcentaje mínimo de participación ciudadana que debe obtenerse en el plebiscito llevado a cabo al efecto, mismo que no se satisfizo en el presente caso. Asimismo, también se advirtieron irregularidades respecto a la delimitación del territorio de que se trata, lo que el Ejecutivo Local sustenta con dos órganos colegiados expertos en la materia de topografía.

En la controversia constitucional 52/2004, la Suprema Corte estableció que la trasgresión al principio de no intervención de un poder, y en consecuencia, el de división de poderes, en el caso específico de derecho de veto, se actualiza cuando éste se realiza respecto de aspectos internos del órgano legislativo, lo que en el caso no acontece.

El **segundo concepto de invalidez** que se refiere a que el Poder Ejecutivo Local viola el Decreto número 490 por contravenir el artículo 76 de la Constitución Local –que establece que las

resoluciones del Congreso Local son definitivas e inatacables— es infundado, pues el decreto número 490 constituye un decreto mediante el cual se crea un municipio y no una resolución a las que se refiere el artículo mencionado.

El precepto en comento de la Constitución Local se refiere a las resoluciones que diriman los acuerdos que respecto a los límites territoriales surjan entre los municipios, pues de la integridad del artículo 76, no se desprende que se haga alusión de forma expresa a otro tipo de resoluciones del Congreso Local, pues en relación a las actuaciones de dicho órgano, el numeral en comento únicamente se refiere a la aprobación de los convenios amistosos que hagan los municipios en relación a límites territoriales y a la resolución que en su caso emita cuando una de las partes se encuentre inconforme con la delimitación territorial de un municipio.

Asimismo, la fracción XXVI del artículo 27 de la Constitución Local a la que alude el artículo 76 referido, establece tres facultades del Congreso Local: (1) crear y suprimir municipios; (2) fijar, delimitar y modificar sus territorios; (3) dirimir de manera definitiva las controversias o diferencias que se susciten sobre límites territoriales intermunicipales, modificando en su caso el estatuto territorial. De dichas facultades, sólo en la última se hace alusión a una resolución que de forma definitiva emite el Congreso, lo que robustece la idea de que el artículo 76 de la Constitución Local, al establecer que las resoluciones del Congreso Local son definitivas e inatacables son precisamente las que dirimen controversias de límites territoriales.

Por ello, resulta inoperante el argumento que esgrime la actora, toda vez que el Decreto número 490, por el que se crea el Municipio de San Quintín, no constituye una resolución mediante la cual el

Congreso Local haya dirimido un conflicto entre municipios respecto a límites territoriales, por ende, el decreto en mención no encuadra en el supuesto al que se refiere el artículo 76 de la Constitución Local, respecto a las resoluciones definitivas e inatacables.

Además, conforme a lo previsto en la Constitución Local, el decreto por el que se crea un municipio no es definitivo, habida cuenta que conforme a lo expuesto y transcrito en párrafos anteriores, el trabajo parlamentario del que deriva dicho decreto no concluye con la aprobación del mismo por parte del Congreso Local, sino con la publicación del decreto de referencia en el periódico oficial de Baja California, por parte del Poder Ejecutivo del Estado, momento en el que se adquiere la calidad de definitivo, lo que corrobora que el decreto cuya invalidez se impugna no encuadra en la parte relativa del artículo 76 referido.

El veto ejercido por el Ejecutivo Local en forma alguna contraviene el artículo 76 de la Constitución Estatal, pues las observaciones no tienen por objeto atacar la resolución del Congreso ni revertirla; asimismo, el veto no tiene el alcance de sustraer el carácter definitivo a la resolución que respecto a la creación de un municipio emita el Congreso Local, pues como ya se expuso en párrafos precedentes, la decisión radica en la esfera de competencias del Poder Legislativo de Baja California que tiene la facultad de tomar en cuenta o no las observaciones realizadas a dicho decreto.

Resultan aplicables las tesis de rubro: “*TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS*

*SERVIDORES, SI BIEN SON DEFINITIVAS E INACATABLES EN LA VÍA ORDINARIA, PUEDEN SER COMBATIDAS POR MEDIO DEL JUICIO DE AMPARO” y “DERECHO DE VETO. AL NO EXISTIR ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE LIMITE SU EJERCICIO EN CUANTO AL CONTENIDO, EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO PUEDE REALIZAR LIBREMENTE SUS OBSERVACIONES A CUALQUIER PROYECTO DE LEY O DECRETO”.*

En tal contexto, resultan infundados los dos conceptos de invalidez planteados, ya que el Gobernador de la entidad, al emitir las observaciones respecto del Decreto número 490, mediante el cual se crea el Municipio de San Quintín, Estado de Baja California, actuó en estricto apego a la normatividad vigente en el Estado y a los principios constitucionales que imperan en nuestro sistema jurídico mexicano.

**SÉPTIMO. Opinión del Procurador General de la República.**

El Procurador General de la República no formuló opinión en el presente asunto.

**OCTAVO. Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, 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 y se puso el expediente en estado de resolución.

**NOVENO. Radicación.** Previo dictamen del Ministro instructor, la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y los autos le fueron devueltos para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

**C O N S I D E R A N D O:**



**PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto Segundo, fracción I del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Baja California, en la que no se combaten normas de carácter general.

**SEGUNDO. Precisión de los actos impugnados.** En su escrito inicial de demanda, el Poder Legislativo actor señala como actos impugnados los siguientes:

“a) El control e intervención inconstitucional en la esfera del Poder Legislativo del Estado de Baja California, por medio del ejercicio del veto de bolsillo al Decreto número 490 mediante el cual se crea el Municipio de San Quintín, en el Estado de Baja California; violentando con ello, el principio de no intervención y por ende al principio de división de poderes consagrado en el numeral 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en los numerales 11 y 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en relación con los artículos 27, fracción XXVI y 76 del mismo ordenamiento constitucional citado.

b) La omisión o incumplimiento a la publicación del Decreto número 490 y la indebida sanción a dicho Decreto, mediante la cual se constituye el municipio de San Quintín, aprobado por la mayoría calificada de los diputados integrantes del Pleno del Congreso del Estado de Baja California, en la sesión ordinaria de fecha veintiocho de junio del año dos mil trece, no obstante la debida solicitud formulada por este Congreso del Estado de Baja California, vía oficio número 002115, con fecha de acuse de recibido de cinco de julio del año dos mil trece, para la conducente publicación de dicho decreto, en el Periódico Oficial del Estado, violentando con ello, la garantía de legalidad, en lo que respecta a la fundamentación y

motivación, prevista en los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal en relación con el 116 del mismo ordenamiento constitucional, lo que se traduce en una intervención y control inconstitucional por parte del Titular Ejecutivo hacia éste Congreso del Estado de Baja California.

c) Las consecuencias de hecho y de derecho, mediatas e inmediatas del veto de bolsillo, omisión o incumplimiento en la publicación del Decreto 490 aprobado por la mayoría calificada (23 votos a favor de los 25 representantes populares que conforman éste Poder Legislativo) de los diputados integrantes del Pleno del Congreso del Estado de Baja California, en la sesión ordinaria de fecha veintiocho de junio del año dos mil trece, no obstante la legítima y fundada solicitud formulada por este Congreso del Estado de Baja California vía oficio número 002115, con fecha de acuse de recibido de cinco de julio del año dos mil trece, para la debida publicación de dicho decreto, en el Periódico Oficial del Estado.”

Por lo que se refiere a los actos identificados con los incisos a) y b), esta Sala advierte que el acto que en principio se atribuye al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California consiste en la omisión de publicar un decreto del Poder Legislativo, a través del ejercicio del denominado “veto de bolsillo”, como se conoce a la práctica de impedir la culminación del proceso legislativo a través de la omisión deliberada de publicar un decreto. Sin embargo, del estudio integral de la demanda se advierte que los argumentos de la parte actora en realidad están dirigidos a combatir **el ejercicio del veto por el Poder Ejecutivo Local al Decreto número 490 a través del cual el Congreso Local creó el Municipio de San Quintín**, bajo el argumento de que en el caso *era improcedente el ejercicio del veto*.

En este sentido, lo relativo al “control e intervención inconstitucional en la esfera del Poder Legislativo del Estado de Baja California” constituye más bien un argumento en contra de la emisión de las observaciones y no de un acto impugnado en sí mismo, por lo que el único acto que debe tenerse como impugnado en los incisos a) y b) es precisamente la formulación de observaciones al Decreto 490

de la Vigésima Legislatura del estado de Baja California mediante el cual se crea el Municipio Libre de San Quintín.

La existencia de dicho acto se acreditada mediante la copia certificada del oficio sin número de fecha diecisiete de julio de dos mil trece mediante el cual el Gobernador del Estado de Baja California formuló observaciones al Decreto Número 490 mencionado<sup>1</sup>.

Por lo que se refiere a los actos identificados en el inciso c), esta Sala advierte que las consecuencias del acto impugnado constituyen actos futuros e inciertos cuya existencia no se acredita en autos, por lo que procede el sobreseimiento con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO. Oportunidad.** La presente controversia se hace valer en contra de un acto del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, consistente en las observaciones a un decreto de creación de un municipio, por lo que para el cómputo de la oportunidad debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual, cuando se impugnan actos en la controversia constitucional, el actor cuenta con un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que: a) surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) se ostente sabedor de los mismos.

---

<sup>1</sup> Fojas 67 a 78 del expediente de la controversia constitucional.

De las constancias de autos se desprende que la parte actora tuvo conocimiento del oficio impugnado el diecinueve de julio de dos mil trece, según consta en la copia certificada del propio documento, en la que aparece un sello de recibido de la Oficialía de Partes del Congreso del Estado de Baja California en esa fecha<sup>2</sup>.

Por tanto, el plazo de treinta días para la promoción de la demanda transcurrió del primero de agosto al once de septiembre de dos mil trece, descontándose los días tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco, treinta y uno de agosto; primero, siete y ocho de septiembre, todos ellos por ser sábados y domingos, y por tanto inhábiles; así como los días dieciséis a treinta y uno de julio por corresponder al periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo establecido por los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles y de descanso.

Por tanto, al haberse recibido la demanda el cuatro de septiembre de dos mil trece, debe concluirse que su presentación fue oportuna.

**CUARTO. Legitimación activa.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>3</sup>, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en

---

<sup>2</sup> Foja 67 del expediente.

<sup>3</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)

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

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, en su carácter de Presidente y Secretario de la Mesa Directiva del Congreso de Baja California, respectivamente; cargos que acreditaron con copia certificada del acta de la sesión previa de la Legislatura del Estado de Baja California, de treinta y uno de mayo de dos mil trece, en la se llevó a cabo la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, de la que se advierte que dichos funcionarios fueron electos en los cargos que ostentan para el periodo comprendido entre el primero de junio y el treinta de septiembre de dos mil trece<sup>4</sup>.

Conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California<sup>5</sup>, la representación legal del Congreso Estatal ante toda autoridad recae en el Presidente y en el Secretario de la Mesa Directiva; por lo anterior, se concluye que los promoventes se encuentran debidamente legitimados para promover la presente controversia constitucional, además de que el Poder Legislativo es de los entes enunciados en el artículo 105, fracción I, inciso h) de la Constitución General.

**QUINTO. Legitimación pasiva.** Por la parte demandada, compareció Francisco Antonio García Burgos, ostentándose como Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, sin que acompañe a su escrito de contestación documento alguno con que acredite dicha personalidad; sin embargo, de conformidad con la tesis

---

<sup>4</sup> Fojas 43 a 53 del expediente.

<sup>5</sup> **Artículo 38.** Al órgano de Dirección, denominado Mesa Directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su Presidente y Secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades.

de jurisprudencia P./J. 43/2009<sup>6</sup>, aplicable a las controversias constitucionales por identidad de razón, esta Sala advierte como hecho notorio, que en el expediente de la controversia constitucional 81/2013 dicho funcionario acreditó su carácter de Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California mediante la copia certificada de su nombramiento expedido por el Gobernador de esa entidad con efectos a partir del dieciséis de julio de dos mil doce<sup>7</sup>.

De conformidad con el artículo 19, fracción XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California<sup>8</sup>, corresponde a la Secretaría General de Gobierno representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, cuando este así lo acuerde, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución General. Al respecto, si bien no fue exhibido el acuerdo del Ejecutivo Local para que el Consejero Jurídico lo representara en este asunto, debe presumirse que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para

---

<sup>6</sup> **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO.** Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según su artículo 1o., resulta válida la invocación por el tribunal de hechos notorios, aun cuando no hayan sido alegados ni demostrados por las partes. En ese sentido, es indudable que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de integrantes del Tribunal en Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad que les han sido planteadas pueden válidamente invocar oficiosamente, como hechos notorios, los expedientes y las ejecutorias dictadas en aquéllas, como medios de prueba aptos para fundar una sentencia, sin que sea necesaria la certificación de sus datos o el anexo de tales elementos al expediente, bastando con tenerlos a la vista, pues se trata de una facultad emanada de la ley que puede ejercerse para resolver la contienda judicial” (Jurisprudencia 43/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 1102)

<sup>7</sup> Foja 102 del expediente de la controversia constitucional 81/2013.

<sup>8</sup> **ARTICULO 19.-** A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XXIII. Representar al Titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

...

hacerlo, en términos del artículo 11, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>9</sup>.

Finalmente, por ser la autoridad que emitió el acto impugnado y ser, además, de ser de los entes enunciados en la fracción I, inciso h) del artículo 105 constitucional, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California cuenta con la legitimación procesal suficiente para ser parte demandada en la controversia constitucional.

**SEXTO. Causas de improcedencia.** No se hacen valer ni de oficio se advierte la existencia de alguna.

**SÉPTIMO. Antecedentes.** De autos se desprenden los siguientes:

1. **Dictamen 206 emitido por la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, relativo a la municipalización de San Quintín, Estado de Baja California.** El veintiocho de junio de dos mil trece, el Congreso Local celebró sesión ordinaria en la que se discutió el dictamen número 206 emitido por la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, el cual dio origen al decreto número 490, mediante el cual se crea el Municipio de San Quintín, Estado de Baja California<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Resulta aplicable por analogía la siguiente jurisprudencia: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 11, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al consejero jurídico del Ejecutivo Federal representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las controversias constitucionales; acuerdo que en todo caso debe presumirse, salvo prueba en contrario, ya que, en términos de lo establecido en el primer dispositivo citado, quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad legal para hacerlo (Jurisprudencia, P./J. 70/97, Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, novena época, pleno, VI, septiembre 1997, pág. 546).

<sup>10</sup> Fojas 8 a 228 del expediente. También es consultable en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California, de 28 de junio de 2013, pp. 42-97.

2. **Remisión al Poder Ejecutivo de Baja California.** El cinco de julio de dos mil trece, los integrantes de la Mesa Directiva del Congreso Local remitieron el decreto número 490 al Gobernador del Estado de Baja California, mediante oficio número 002115, mismo que fue recibido en la Secretaría Particular de la Oficina del Ejecutivo el mismo día<sup>11</sup>.

3. **Veto.** El diez de julio de dos mil trece se recibió en la Oficialía de Partes del Congreso Local, el oficio mediante el cual el Gobernador del Estado de Baja California formuló observaciones al decreto número 490<sup>12</sup>.

**OCTAVO. Estudio de fondo.** En su primer concepto de invalidez, el Poder Legislativo actor aduce que el Gobernador del Estado de Baja California no estaba facultado para formular observaciones al Decreto número 490 mediante el cual se crea el Municipio de San Quintín, Estado de Baja California, por lo que se viola el principio de división de poderes establecido en el artículo 116 constitucional y el principio de no intervención de un poder en otro, así como los artículos 11, 12, 27, fracción XXVI y 76 de la Constitución Local y 1, 13, fracción III y último párrafo y párrafo primero, artículo 15, párrafo primero de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

Sostiene lo anterior, porque considera que si bien el Poder Ejecutivo estatal tiene la facultad de vetar, ésta se ejerce únicamente respecto de iniciativas de ley u otros ordenamientos legales y no cuando se trata de una facultad exclusiva del Poder Legislativo, como lo es la creación de un municipio, que además tiene la naturaleza de un acto administrativo y no de una ley.

---

<sup>11</sup> Foja 341 del expediente.

<sup>12</sup> Foja 67 del expediente.



En el segundo concepto de invalidez, el poder actor aduce que se vulneran las garantías de fundamentación y motivación establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, al no existir norma legal que faculte al Gobernador de la entidad a que ejerza el veto respecto de la publicación del decreto mediante el cual se crea un municipio y al no existir la hipótesis fáctica necesaria para que el Ejecutivo Local pudiera ejercer el derecho de veto.

Esta Sala advierte que los argumentos de la parte actora se dirigen, por un lado, a sostener que conforme a la legislación local aplicable, el derecho de veto no es procedente tratándose de decretos de creación de municipios y, por otro lado, a afirmar que el ejercicio del derecho de veto en supuestos como este, viola el principio de división de poderes.

Por tanto, para dar contestación a tales planteamientos, se considera necesario determinar: 1) si en términos de la Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la Ley del Régimen Municipal, todas del Estado de Baja California, la facultad de veto del Gobernador se puede ejercer respecto de acuerdos del Congreso Local, relativos a la creación de municipios en esa entidad y, 2) si el ejercicio del veto respecto de este tipo de decretos viola el principio de división de poderes, por constituir una intromisión en facultades exclusivas del Poder Legislativo local.

#### **1. Procedencia del veto respecto de decretos de creación de municipios en el Estado de Baja California**

El veto es un mecanismo de colaboración entre poderes, a través del cual el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de intervenir en el

proceso legislativo con el fin de realizar observaciones a los proyectos aprobados por los congresos. Es una prerrogativa del órgano ejecutivo consistente en la posibilidad de hacer llegar al órgano legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo. Se trata, como lo ha dicho el Pleno, de una institución constitucional que se desprende directamente del sistema de pesos y contrapesos y que atiende a la dimensión de colaboración institucional que deriva del principio de división de poderes.

En el caso de Baja California, esta facultad para formular observaciones a leyes o decretos está prevista en el artículo 34 de su Constitución Política, en los siguientes términos:

**ARTICULO 34.-** Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y devolverlo con sus observaciones a este Poder dentro de los quince días siguientes a aquel en que se le haga saber, para que tomadas en consideración, se examine y se discuta de nuevo.

A. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no se devuelva con observaciones al Congreso dentro de los mencionados términos. Vencido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo dispondrá de diez días para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente del Congreso ordenará dentro de los quince días siguientes su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin que se requiera refrendo.

B. El proyecto de decreto o de ley al que se hubieren hecho observaciones, será promulgado y publicado si el Congreso en un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a que reciba las observaciones, vuelve a aprobarlo por dos tercios del número total de sus miembros. Vencido este plazo, se tendrá por no ratificado el proyecto de que se trate.

Los proyectos de decreto o de ley que hubieren sido objetados por el Ejecutivo, conforme a esta Constitución, y que hayan sido ratificados por el Congreso en el plazo indicado en el párrafo anterior, deberán ser promulgados y publicados en un término que no exceda de cinco días, contados a partir de la fecha en que hayan sido remitidos nuevamente al Ejecutivo.

C. Los proyectos de ley y los decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el Presidente y el Secretario del Congreso, en un plazo máximo de diez días a su aprobación. En un plazo similar, se deberán remitir a los Ayuntamientos, las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución, que haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de Diputados, para los efectos previstos en el artículo 112 de esta Constitución.

Las leyes, ordenamientos y disposiciones de observancia general que hayan sido aprobados por el Congreso del Estado y sancionadas por el Ejecutivo deberán ser promulgados y publicados en el Periódico Oficial del Estado.

D. Si los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general, no fijan el día en que deben comenzar a observarse, serán obligatorias tres días después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

E. Las leyes que expida el Congreso del Estado, excepto las de índole tributario o fiscal, podrán ser sometidas a Referéndum, conforme lo disponga la Ley.

F. Los asuntos que sean materia de acuerdo, se sujetarán a los trámites que fije la Ley.

G. El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso, los emitidos por éste cuando actúe en funciones de Jurado de Sentencia y las reformas constitucionales aprobadas en los términos del artículo 112 de esta Constitución.

H. El Congreso del Estado tendrá facultades plenas para expedir, reformar, adicionar o abrogar la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Esta Ley o las reformas a la misma no podrán ser sujetas a observaciones, ni necesitarán de sanción, promulgación y publicación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia.

Del precepto anterior se advierte que la Constitución Local le da al Ejecutivo Estatal la facultad de negar su sanción a los proyectos de ley o decreto que expida el Congreso y de devolverlos con observaciones, a fin de que éstas sean tomadas en cuenta y el proyecto respectivo se examine y discuta de nueva cuenta, pudiéndose superar el veto mediante la aprobación del proyecto dentro del plazo de treinta días, con el voto de las dos terceras partes del número total de miembros del Congreso.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, en relación con el veto, prevé lo siguiente:

**Artículo 163.-** En el caso de que el Ejecutivo juzgue conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso del Estado, éste podrá ejercitar su derecho de Veto, atendiendo a lo previsto por el Artículo 34 de la Constitución Local.

**Artículo 164.-** El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los Decretos que manden abrir o cerrar Sesiones del Congreso o los emitidos por este cuando actúe en funciones de Jurado de Sentencia.

En relación con la cuestión de si el veto opera respecto de actos del Congreso Local distintos a las leyes o si, por el contrario, únicamente puede ejercerse tratándose de los proyectos que gocen de las características de generalidad, impersonalidad y abstracción, como lo sostiene la parte actora, esta Sala observa que los preceptos que regulan el veto en el Estado de Baja California reiteradamente señalan que el objeto de dicha facultad lo constituyen los proyectos de *ley o decreto*, conceptos estos últimos que están definidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad en los siguientes términos:

**Artículo 111.-** Son Iniciativas de ley, las que tiendan a una resolución que contemple la formación de un ordenamiento jurídico que no existía o que abrogue uno anterior.

**Artículo 112.-** Son Iniciativas de reformas de ley, las que tiendan a introducir reformas consistentes en modificación, derogación o adición a un ordenamiento jurídico vigente.

**Artículo 113.-** Es Iniciativa con proyecto de decreto aquella que tienda a una resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a determinadas personas físicas o morales en mandamientos particulares y concretos.

**Artículo 160.-** Toda resolución del Congreso del Estado tendrá el carácter de Ley o Decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro del ámbito de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro del ámbito sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, Entidades públicas o personas.

De los preceptos anteriores se desprende que los conceptos de ley y decreto tienen en un sentido preciso en función de su generalidad: mientras los proyectos de ley están encaminados a la creación y reforma de ordenamientos jurídicos que versen sobre materias de interés común, los proyectos de decreto tienden a la adopción de resoluciones que otorguen derechos o impongan obligaciones a determinadas personas físicas o morales en mandamientos particulares y concretos, relativas a determinados tiempos, lugares, entidades públicas o personas.

En este sentido, la distinción que hace el legislador local entre leyes y decretos se identifica con la que esta Corte ha establecido entre normas generales y actos, al señalar que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Así se ha sostenido desde la acción de inconstitucionalidad 4/1998, de la que derivó la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA

Así, en la medida en la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California prevén que la facultad de veto se pueda ejercer tanto respecto de proyectos de ley como de decreto, es claro que el Gobernador del estado puede formular observaciones tratándose de la expedición de normas generales así como de actos concretos cuya emisión sea de la competencia del congreso local.

Las únicas excepciones que el ordenamiento local prevé, y que cómo tal deben interpretarse de manera estricta, son las relativas a: 1) los decretos de apertura o cierre de sesiones del Congreso; 2) los emitidos cuando el Congreso Local se erige en Jurado de Sentencia; 3) las reformas a la Constitución Local, y 4) la expedición o reforma de la ley que regule la estructura y funcionamiento internos del Congreso del Estado.

Al respecto, el Tribunal Pleno, al interpretar los propios artículos 34 de la Constitución Política del Estado de Baja California, así como 163 y 164 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad federativa, estableció que “partiendo de la libertad de configuración que la Carta Magna concedió a los miembros de la Federación, el propio órgano legislativo local fue quien previó el derecho del Gobernador a ejercer el veto y estipuló los casos de excepción en los cuáles este no podía participar”, y que en tal sentido, “el Gobernador cuenta con aprobación constitucional para efectuar observaciones en relación con las iniciativas o reformas emitidas por el Congreso, siempre que no se actualice alguno de los supuestos de excepción.”<sup>14</sup>

---

DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.” (9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IX, Abril de 1999; Pág. 256. P./J. 23/99 )

<sup>14</sup> Controversia constitucional 84/2010, p. 43.

Por su parte, de la regulación relativa al procedimiento de creación de municipios, tampoco se advierte una excepción a la facultad de veto del Gobernador, en términos de los artículos 27, fracción XXVI y 76 de la Constitución, así como 27 de la Ley del Régimen Municipal, ambas del Estado de Baja California, que en lo conducente indican lo siguiente:

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**Artículo 27.** Son facultades del Congreso:

[...]

**XXVI.-** Crear o suprimir municipios, fijar, delimitar y modificar la extensión de sus territorios, autorizar mediante Decreto los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren los municipios; así como dirimir de manera definitiva las controversias o diferencias que se susciten sobre límites territoriales intermunicipales, modificando en su caso el Estatuto Territorial. Lo previsto en esta fracción se sujetará, a la emisión del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los Diputados integrantes del Congreso;

**Artículo 76.-** [...]

Para crear o suprimir un Municipio se requiere:

- I.- Delimitar previamente el territorio correspondiente;
- II.- Realizar consulta mediante plebiscito, a los ciudadanos del Municipio que se pretenda afectar;
- III.- Tomar en cuenta los factores geográficos, demográficos y socioeconómicos del territorio respectivo;
- IV.- Solicitar la opinión de los Ayuntamientos afectados, la que deberá justificar la conveniencia o inconveniencia de la pretensión; y
- V.- Los demás requisitos que determine la Ley.

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

Los municipios pueden arreglar entre sí, mediante convenios amistosos, sus respectivos límites territoriales; pero no se llevarán a efecto estos arreglos sin la aprobación del Congreso del Estado.

A falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir entre el Congreso del Estado, quien actuará en términos del artículo 27, fracción XXVI, de esta Constitución.

Las Resoluciones del Congreso en la materia serán definitivas e inatacables.

**LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

**Artículo 27.- De la Creación o Supresión de Municipios.-** Para la creación o supresión de un Municipio, el Congreso del Estado procederá de la siguiente forma:

I.- El procedimiento se iniciará mediante solicitud expresa de los ciudadanos vecinos de la demarcación territorial que se proponga para conformar o suprimir un Municipio, suscrita en el porcentaje requerido por la Ley de la materia para la procedencia del plebiscito;

II.- El Congreso del Estado conformará una comisión de Diputados encargada de revisar la autenticidad y los contenidos de la documentación presentada, solicitar los dictámenes de viabilidad correspondientes y aprobar o desechar la solicitud planteada, debiendo en todo caso fundar y motivar su resolución;

III.- De resultar procedente la petición, se procederá a realizar el plebiscito correspondiente, conforme a la Ley de la materia;

IV.- Una vez obtenidos los resultados del plebiscito, si éste resulta aprobatorio, se deberá solicitar la opinión fundada de los Ayuntamientos afectados, respecto de la conveniencia de la creación o supresión que se propone, la cual deberán remitir dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha en que se les comunique la solicitud. De no hacerlo, se entenderá como opinión favorable;

V.- Agotado el procedimiento anterior, la petición será sometida a la aprobación del Congreso del Estado; y

VI.- De resultar procedente la creación de un Municipio, el Congreso del Estado designará, a propuesta del Gobernador del Estado, el Concejo Municipal Fundacional, que fungirá hasta en tanto se realicen las elecciones ordinarias correspondientes, decretando las provisiones necesarias para la transferencia del patrimonio correspondiente.

En los Municipios de nueva creación se continuarán aplicando las disposiciones reglamentarias vigentes en el Municipio del cual formaron parte, hasta en tanto emitan sus propios reglamentos.

De dichas disposiciones se advierte que:



- a) El Congreso Local tiene la facultad de crear y suprimir municipios; resolución que, en su caso, deberá contar con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes.
- b) Los requisitos para la creación o supresión de un municipio son: la delimitación previa del territorio correspondiente; la realización de una consulta mediante plebiscito a los ciudadanos del municipio que se pretenda afectar; considerar los factores geográficos, demográficos y socioeconómicos del territorio respectivo; solicitar la opinión de los ayuntamientos afectados, misma que debe justificar la conveniencia o inconveniencia de la pretensión; y, los demás requisitos que establezca la ley.
- c) Tales requisitos se encuentran reglamentados por la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, que establece la forma en la que el Congreso Local procederá para crear y suprimir municipios, a través de las siguientes etapas:
1. **Formulación de una solicitud expresa.** Los ciudadanos vecinos de la demarcación territorial que se proponga para crear o suprimir un municipio deben formular una solicitud expresa suscrita cuando menos por el 0.5 % de los electores de la lista nominal del municipio (porcentaje previsto en el artículo 14 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California para la procedencia del plebiscito solicitado por los ciudadanos).
  2. **Designación de una comisión de diputados.** El Congreso Local debe conformar una comisión de diputados que deberá revisar la autenticidad y contenidos

de la documentación que se presente, solicitar dictámenes de viabilidad que correspondan y resolver de manera fundada y motivada la aprobación o desechamiento de la solicitud planteada.

3. **Plebiscito.** En caso de que la solicitud sea aprobada por la comisión conformada por el Congreso Local, se procederá a realizar el plebiscito correspondiente conforme a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.
4. **Opinión de ayuntamientos afectados.** Si una vez obtenidos los resultados del plebiscito, éste resulta aprobatorio, el Congreso Local deberá solicitar la opinión de los ayuntamientos afectados respecto de la conveniencia de la creación o supresión propuesta. La opinión debe remitirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se comuniquen la solicitud. En caso de no hacerlo, se entenderá como opinión favorable.
5. **Aprobación del Congreso Local mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.** Una vez obtenida la opinión favorable de los ayuntamientos afectados (expresa o tácita) sobre el resultado aprobatorio del plebiscito, la petición se someterá a consideración del Congreso Local, la cual deberá ser aprobada con el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de mismo.
6. **Designación del Consejo Municipal Fundacional.** En caso de resultar procedente la creación del municipio, el

Congreso designa, a propuesta del Gobernador del Estado, el Concejo Municipal Fundacional, que fungirá hasta en tanto se realicen las elecciones ordinarias correspondientes y se decretarán las provisiones necesarias para la transferencia del patrimonio correspondiente. El municipio de nueva creación se registrará bajo las disposiciones reglamentarias vigentes en el municipio del que formaron parte, hasta que emitan sus propios reglamentos.

Como puede advertirse, los preceptos que regulan el procedimiento de creación de municipios en el Estado de Baja California no establecen expresamente la posibilidad de que el Gobernador formule observaciones al decreto de aprobación respectivo; sin embargo, ello no debe interpretarse en el sentido de que la facultad de veto no opera tratándose de este tipo de decretos, pues como se ha visto, la regla general contenida en la Constitución de dicha entidad y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo es que el veto procede respecto de todos los proyectos de ley o decreto, salvo las excepciones establecidas desde la propia Constitución Local.

En estas condiciones, debe concluirse que el Gobernador del Estado de Baja California sí estaba legalmente facultado para ejercer su derecho de veto respecto del decreto de creación del Municipio de San Quintín, por lo que resta definir si ello puede actualizar un desequilibrio institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

## **2. Violación al principio de división de poderes**

El principio de división de poderes está expresamente previsto para el ámbito estatal en artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>15</sup>, cuyo primer párrafo establece que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo, principio que se recoge también en el artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Baja California<sup>16</sup>.

En relación con el principio de división de poderes, el Tribunal Pleno ha señalado que es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, mediante un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático, los derechos fundamentales, o sus garantías, reconocidos en la Norma Suprema<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> **Artículo 116.-** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

(...)

<sup>16</sup> **Artículo 11.-** La forma de Gobierno del Estado es republicana, representativa y popular.

El Gobierno del Estado se divide, para su ejercicio, en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente, pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado.

No pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo.

<sup>17</sup> Así se señala en la tesis P./J. 52/2005, de rubro y texto siguientes: **DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.", no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema -origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos-, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.

Asimismo, se ha establecido que para respetar tal equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber: a) la no intromisión, b) la no dependencia y c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.

La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia, por su parte, conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. Finalmente, la subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante<sup>18</sup>.

---

(Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, Julio de 2005, página 954)

<sup>18</sup> **DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.** El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Septiembre de 2004, tesis: P./J. 80/2004, página 1122)

Ahora bien, como quedó establecido en el apartado anterior, el veto es una figura que se desprende directamente del sistema de pesos y contrapesos, propio del principio de división de poderes. El Pleno ha señalado que dicha figura atiende con plenitud a la dimensión de colaboración institucional que deriva de dicho principio, pero también ha acotado que ese instrumento no puede ser una oportunidad para subordinar al Poder Legislativo a los intereses del Ejecutivo y, por ende, debe ser limitado, es decir, debe ser superable conforme a los mecanismos que la norma constitucional establezca y que, en ese sentido, el veto limitado es un mecanismo de peso y contrapeso que no sólo defiende al Ejecutivo de la intromisión del Legislativo, sino que a su vez representa la colaboración interinstitucional en la formulación de mejores leyes<sup>19</sup>.

Además de establecer esa *necesaria limitación*, consistente en que el veto debe siempre ser superable, el Pleno también ha sostenido que existen ocasiones en que a pesar de que una legislación local no contemple una excepción expresa al derecho de veto, éste no puede ejercerse respecto de determinados actos, porque ello implicaría una intromisión del Poder Ejecutivo en facultades exclusivas de los poderes legislativos.

En efecto, al resolver la controversia constitucional 52/2004, el Pleno determinó que del principio de división de poderes se desprende implícitamente otro principio en relación con aquellos actos que, dada su naturaleza, no pueden ser objeto de intervención por parte de otro poder y que ello debe entenderse en el sentido de que el derecho de veto no es ilimitado, al existir actos que no pueden ser objeto de ese control, pues lejos de constreñirse a esa finalidad, vulnerarían la independencia del Poder Legislativo. Específicamente,

---

<sup>19</sup> Controversia constitucional 84/2010, pp. 24 y 25.

en ese asunto se determinó que el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco invadía la esfera del Legislativo al formular observaciones respecto del decreto por el que se designó al Titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado que formaba parte del Poder Legislativo Local, y que, en ese sentido, el derecho a hacer observaciones del Gobernador de la entidad, no podía ser ejercido respecto de esa designación.

Así, el Pleno ha reconocido que la figura del veto se inserta en la dinámica de pesos y contrapesos propia del principio de división de poderes, pero también ha establecido que esa facultad no puede ser ilimitada: por un lado, debe siempre existir la posibilidad de que el órgano legislativo supere las observaciones que se le formulen y, por otro lado, existen determinados actos respecto de los cuales no se puede ejercer.

Sentada la doctrina de esta Corte en torno a la facultad de veto y sus necesarias limitaciones a la luz del principio de división de poderes, debe determinarse si el decreto de creación de un municipio es de aquellos actos respecto de los cuales la formulación de observaciones generaría una situación de intromisión inaceptable.

Como ha quedado precisado, las disposiciones que regulan la creación de nuevos municipios en el estado de Baja California establecen un trámite especial conformado por distintas etapas que tienden a determinar si existen suficientes elementos para garantizar la subsistencia política y económica de la nueva división territorial. Para ello, se establece la intervención de diversos sujetos: los ciudadanos interesados en la municipalización, quienes inician el procedimiento respectivo; los ciudadanos que pudieran resultar afectados, a quienes se les consulta mediante plebiscito; los

municipios posiblemente afectados, quienes deberán emitir su opinión justificada; y, el propio órgano legislativo local, que analizará la procedencia de la solicitud de los ciudadanos, integrará una comisión especial que se encargará de dar seguimiento a la solicitud y analizará la documentación relativa a la creación o supresión de municipios. Una vez cumplidas estas etapas, el Congreso Local está en condiciones de determinar la viabilidad de la nueva división territorial, resolución que deberá ser aprobada con la votación calificada de sus integrantes.

En tal contexto, esta Sala encuentra que la formulación de observaciones tratándose de las resoluciones emitidas por el Congreso Local en materia de creación y supresión de municipios **no resulta violatoria del principio de división de poderes**, previsto en los artículos 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 22 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

La creación de municipios no es, por su naturaleza, una cuestión propia del Poder Legislativo, en la que la intervención del Gobernador pueda resultar violatoria de su independencia. Si bien es de la competencia del Poder Legislativo, la creación de un municipio es un acto que trasciende del ámbito interno de la legislatura y cuyos efectos atañen a todos los poderes. Es un acto de gran trascendencia, que impacta en todo el orden normativo local, lo que justifica plenamente la intervención del Ejecutivo para aportar información, o formular objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieron no haberse tomado en cuenta durante el procedimiento respectivo.

La creación de un municipio no tiene que ver con el autogobierno del órgano legislativo ni con mecanismos de rendición de cuentas que



se proyecten sobre los otros poderes, y, en este sentido, el presente asunto se *distingue* del precedente de la controversia constitucional 52/2004, pues en aquel caso la facultad de veto generaba una intromisión del Ejecutivo en la designación del titular de un órgano que formaba parte del legislativo y cuya función era auxiliar en la revisión de la cuenta pública, de modo que la intervención del Ejecutivo *obstaculizaba el nombramiento de un funcionario perteneciente al propio poder legislativo, llamado a fiscalizar al ejecutivo*, lo que sin duda generaba un desequilibrio institucional que no está presente en el caso que nos ocupa.

En estas condiciones, en la medida en que el Gobernador del Estado de Baja California estaba facultado para ejercer su veto en este supuesto y que ello no resulta violatorio del principio de división de poderes, los conceptos de la parte actora resultan infundados, lo que lleva a reconocer la validez de las observaciones al decreto de creación del Municipio de San Quintín que aquí se impugnan.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la controversia respecto de los actos precisados en el considerando segundo de este fallo.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de las observaciones emitidas por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California mediante oficio sin número de diecisiete de julio de dos mil trece, emitido, en los términos previstos en el considerando octavo.

**CUARTO.** Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

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

**PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA**

**MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**PONENTE**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SECRETARIO DE ACUERDOS  
DE LA PRIMERA SALA**

**LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES**

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos. **CONSTE.**

**FET**