

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 39/2020.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Subsecretaría General de Acuerdos.- Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 39/2020

ACTOR: MUNICIPIO DE OTEAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

DEMANDADOS: PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIA: DIANA RANGEL LEÓN

SECRETARIA AUXILIAR: MARIANA DÍAZ FIGUEROA

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la Controversia constitucional **39/2020**, promovida por el Municipio de Oteapan, Estado de Veracruz contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del citado Estado.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante oficio recibido el once de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magdalena Cervantes Ramírez, en su carácter de Síndica Municipal del Ayuntamiento de Oteapan, Estado de Veracruz, promovió controversia constitucional en representación de dicho Municipio, en la que demandó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de dicha entidad federativa.
2. La parte actora solicitó la declaratoria de invalidez del Decreto número 547 de treinta de enero de dos mil veinte, publicado el cuatro de febrero del mismo año y que es del tenor siguiente:

SUMARIO. GOBIERNO DEL ESTADO.

PODER EJECUTIVO

Al margen un sello que dice: Veracruz.—Gobierno del Estado.— Oficina del Gobernador.

Xalapa—Enríquez, enero 30 de 2020 Oficio número 43/2020

Cuitláhuac García Jiménez, Gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, a sus habitantes sabed:

Que la Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado se ha servido dirigirme el siguiente Decreto para su promulgación y publicación:

Al margen un sello que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Poder Legislativo.—Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

La Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33 fracción I y 38 de la Constitución Política local; 18 fracción I y 47 segundo párrafo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 75 y 77 del Reglamento para el Gobierno del Poder Legislativo; y en nombre del pueblo, expide el siguiente:

DECRETO NÚMERO 547.

Artículo Primero.- Con fundamento en los artículos 1, 14, 16, 17, 39, 40, 41, primer párrafo, 49, 116, fracción II, 124, y 133 de la Constitución Federal; 1, 2, 20, 33, fracciones I, IV y XI, incisos a), d) y f), 35, fracción II, 38, y 80 de la Constitución de Veracruz; 18, fracciones I, IV, XI, incisos a), d) y f), y XLIX, 38, y 39, fracción XXIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 5, fracción I, inciso g), 43, 45, 59, 65, 75, y 77, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, últimos ordenamientos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y en cumplimiento a la sentencia de 16 de noviembre de 2016 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia constitucional 11/2016, se declara que sigue en vigor el Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, cuyos artículos segundo y tercero entre otros puntos señalan que: el área denominada “Tina Chica” corresponde al Municipio de Chinameca; y que la superficie compuesta de 463-00-00 hectáreas desincorporadas del predio Tonalapan, a que se refiere la escritura pública número 91 de fecha 29 de julio de 1890, constituye el Municipio de Oteapan, Veracruz.

Artículo Segundo. En consecuencia y siguiendo los lineamientos de la sentencia cumplimentada, se establece que el límite territorial del municipio de Oteapan, Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos del considerando segundo de este decreto, tiene las coordenadas siguientes: Vértice plaza, X 323757.0000, Y 1991714.0000; Vértice 1, X 323254.5554, Y 1992324.2219; Vértice 2, X 322936.4300, Y 1990216.0618; Vértice 3, X 325042.7547, Y 1989931.5503; Vértice 4, X 325109.6367, Y 1990464.4531; Vértice 5, X 325221.4420, Y 1991043.6864; Vértice 6, X 325440.0559, Y 1992028.2435, lo que constituye el polígono correcto de su territorio municipal y, por ende, resuelve el conflicto de límites intermunicipales.

TRANSITORIOS

Primero.- Comuníquese el presente Decreto al titular del Poder Ejecutivo Estatal; al Coordinador en el Estado del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cumplimiento a la sentencia dictada en la Controversia constitucional 11/2016, y a los Presidentes Municipales de los Honorables Ayuntamientos de Chinameca y Oteapan, Veracruz de Ignacio de la Llave, para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

3. Antecedentes. Se destacan los siguientes antecedentes.

I. Decreto 527, de dieciséis de enero de dos mil tres. En dicho Decreto se ratificó la resolución presidencial de veintinueve de noviembre de mil novecientos sesenta y siete, que dota de una porción de tierra al Municipio de Oteapan, considerando como plano oficial el realizado para dicha resolución, en el cual se señaló la extensión y límites territoriales de ese Municipio, así como los límites oficiales entre Oteapan y Chinameca.

Dicha resolución pretendía atender la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Oteapan, en el que solicitaba se resolviera el problema de límites entre los Municipios de referencia, con motivo de las colonias denominadas “La Tina” y “El Porvenir”.

II. Controversia constitucional 60/2004. Por Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, el Congreso local revocó el Decreto 527 antes referido, confirmó el acuerdo económico del propio Congreso de veintiocho de septiembre de mil novecientos ochenta y tres –el cual determinó que la pertenencia de la zona denominada “Tina Chica” corresponde al Municipio de Chinameca– y fijó la superficie del Municipio de Oteapan.

El dieciocho de mayo de dos mil cuatro, el síndico del Municipio de Oteapan Veracruz promovió la Controversia constitucional 60/2004, solicitando la invalidez del mencionado Decreto. Seguido el procedimiento de trámite, el diez de noviembre de dos mil cuatro, la Primera Sala de este Alto Tribunal determinó sobreseer la controversia constitucional al considerar que la demanda fue notoriamente extemporánea.

III. Controversia constitucional 11/2010. Posteriormente, por Decreto 591, de dieciocho de enero de dos mil diez, se determinó abrogar el diverso decreto 537 y fijar los límites entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, conforme a las coordenadas que al efecto fueron establecidas en el decreto primeramente mencionado.

Al respecto, el dieciocho de febrero de dos mil diez, el Municipio de Chinameca, Veracruz, promovió la Controversia constitucional 11/2010, resuelta por la Primera Sala de esta Suprema Corte el veintinueve de septiembre de dos mil diez, en la que declaró la invalidez del Decreto por advertir que en su emisión no se respetó la garantía de audiencia del Municipio actor.

En cumplimiento al fallo anterior, el Congreso del Estado de Veracruz llevó a cabo, entre otras, las acciones siguientes:

- I. Emitió el “DECRETO 279 QUE CREA EL PROCEDIMIENTO PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE LÍMITES TERRITORIALES INTERMUNICIPALES ENTRE LOS MUNICIPIOS DE CHINAMECA Y OTEAPAN, VERACRUZ”, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de veinticinco de julio de dos mil trece, en el que se establecen las reglas procesales para dirimir el conflicto de límites existente entre los mencionados Municipios.
- II. Substanció el procedimiento previsto en el referido Decreto 279, el cual culminó con la emisión del Decreto 878, por el que se resolvió el conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan.

IV. Controversia constitucional 109/2013. El Municipio de Chinameca, Veracruz, promovió la Controversia constitucional 109/2013, en la que impugnó el Decreto 878. Mediante sentencia de veintiuno de enero de dos mil quince, la Primera Sala de este Alto Tribunal declaró la invalidez de dicho Decreto, al estimar que no se cumplieron las formalidades del procedimiento legislativo, por lo que se ordenó al Poder Legislativo del Estado de Veracruz reponer el procedimiento relativo a la fijación de los límites territoriales de dichos Municipios. Ello, para el efecto de que se sometiera nuevamente a la aprobación del Pleno el dictamen con proyecto de Decreto de cuatro de octubre de dos mil trece, emitido por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, u otro que, en su caso, se ordenará elaborar, a fin de que, con plenitud de jurisdicción, emitiera la resolución que pusiera fin al procedimiento respectivo.

En tal virtud, la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en cumplimiento a lo resuelto en la Controversia constitucional 109/2013, emitió el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, publicado el primero de enero de dos mil dieciséis, en el que se fijaron los límites territoriales de los Municipios de Oteapan y Chinameca.

V. Controversia constitucional 11/2016. Por oficio presentado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Municipio de Chinameca, Veracruz, promovió la Controversia constitucional 11/2016, en la que demandó la invalidez del Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince.

Seguido el trámite correspondiente, en sesión de dieciséis de noviembre del dos mil dieciséis, la Primera Sala de este Alto Tribunal declaró la invalidez del decreto impugnado, ya que no cumplió con la motivación necesaria, afectando con ello los derechos de correcta fundamentación y motivación, audiencia, debido proceso y destacadamente de certeza jurídica del demandante.

Ello, debido a que el Congreso del Estado de Veracruz, no se pronunció respecto de la determinación firme contenida en el diverso Decreto 537, emitida por ese mismo órgano colegiado, a efecto de explicitar a la parte afectada (Municipio de Chinameca) los motivos por los que debía revocarse la determinación tomada y en su lugar establecer nuevos límites entre los dos Municipios en disputa, dado que conforme a lo dicho en el Decreto 600 el Congreso demandado analizó el conflicto territorial soslayando por completo la situación jurídica prevaleciente y realizando una determinación que no fue acorde con lo ya determinado por el propio órgano.

Además, la Primera Sala advirtió que en el Decreto 537 únicamente se señaló que el área denominada “Tina Chica”, parte integrante de la ampliación del ejido de Oteapan, corresponde al Municipio de Chinameca, Veracruz y que: “...la superficie compuesta de 463-00-00 hectáreas, a que se refiere la escritura pública número 91 de 29 de julio de 1890, que fueron desincorporadas del predio Tonalapan, Municipio de Chinameca, Veracruz, se destinó íntegramente para formar el Municipio de Oteapan, Veracruz, como se establece en el plano levantado en el mes de mayo de 2002 por el personal técnico de la Dirección General de Patrimonio del Estado, que muestra los trabajos informativos realizados para determinar los límites entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, del Estado de Veracruz”, ello sin que se establecieran en coordenadas los límites entre los Municipios en conflicto.

Sin embargo, en el Decreto 600 sí se precisaron tales límites con las coordenadas correspondientes, los cuales podrían determinar no sólo las porciones territoriales que se establecieron mediante el Decreto 537, sino la pertenencia de las porciones territoriales en conflicto en su totalidad, a saber “La Tina Chica”, “La Tina Grande” y “El Porvenir”.

De manera que correspondía en definitiva al Congreso del Estado dar certeza jurídica, señalando si las partes territoriales determinadas en el Decreto 537, corresponden o no a la totalidad del territorio en conflicto o se refiere sólo a una parte de él y, una vez realizada esa precisión, determinar si debe revocarse el citado Decreto 537, señalando con claridad los motivos de ello y, una vez hecho esto proceder a determinar los nuevos límites entre los Municipios en conflicto.

Al respecto, se determinaron los siguientes:

“En atención a la invalidez decretada en el considerando que antecede y tomando en cuenta la existencia de un añejo conflicto entre dos comunidades vecinas, que tiene incidencia no sólo en el ámbito gubernamental, como podría ser lo relativo a las finanzas municipales, o a la ejecución de actos de gobierno, sino en todos los ámbitos del desarrollo de la vida cotidiana de los pobladores, lo que incluso puede llevar a conflictos sociales, se estima necesaria la actuación del Congreso a fin de que culmine con el procedimiento substanciado mediante el expediente CPLI/01/2011 y, dirimir dicho conflicto, precisando que existe determinación firme por parte del propio Congreso, en cuanto a los límites entre los Municipios de Chinameca y Oteapan contenida en el Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres.

Asimismo, en caso de que con libertad de jurisdicción determine que es necesario modificar dichos límites, funde y motive correctamente la determinación relativa, determinando –en su caso- la revocación del Decreto 537, lo cual deberá reflejarse en un artículo del Decreto que al efecto se emita y, una vez realizado lo anterior, proceder a fijar los nuevos límites entre ambos Municipios contendientes”.

VI. En cumplimiento a la ejecutoria emitida en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, en la Controversia constitucional 11/2016 el Congreso del Estado de Veracruz expidió el Decreto 547, que es materia de estudio en esta Controversia Constitucional.

4. **Artículos que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El Municipio actor consideró violados los artículos 14, 16, 27 y 115 de la Constitución Federal.
5. En sus conceptos de invalidez, el demandante manifestó, en esencia, lo siguiente.

Primer concepto de invalidez. El Congreso del Estado de Veracruz, al emitir el decreto 547 impugnado, faltó gravemente al derecho de audiencia, así como a los principios de debido proceso legal y exacta aplicación de la ley. Lo anterior, pues el Gobernador del Estado de Veracruz no fue notificado en los expedientes CPLTI/01/2017 y CPLTI/01/2011 con el fin de que tuviera conocimiento del proyecto del decreto en términos de lo dispuesto en los artículos 18, fracción XI, 48, 50 y 51, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz.

Por otro lado, sostiene que se vulneró el proceso legislativo, ya que el veintiocho de enero de dos mil veinte el proyecto de Decreto que presentó la Comisión de Límites Territoriales del Congreso demandado no alcanzó la mayoría calificada para su aprobación (por lo que debe interpretarse como desechado). No obstante, a los dos días siguientes dicho proyecto se presentó de nueva cuenta ante el Pleno del Congreso local para su discusión y votación.

Debe tenerse en cuenta que no se puede votar dos veces el mismo proyecto de Decreto dentro del mismo periodo de sesiones, toda vez que en términos del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, el demandado debió esperar al siguiente periodo de sesiones e informar al Ministro instructor de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las medidas tendientes al cumplimiento de la ejecutoria emitida en la Controversia constitucional 11/2016.

El Congreso demandado, al iniciar los expedientes CPLTI/01/2017 y CPLTI/01/2011, debió precisar qué Ley o Decreto regiría el procedimiento adversarial, pues al existir el Decreto 279 por el que se establecen las reglas procesales para dirimir el conflicto de límites existente entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, así como la Ley 850 para la Solución de Conflictos de Límites Territoriales Intermunicipales en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se provoca incertidumbre jurídica, en tanto que las actuaciones de dichos expedientes fue aplicada la Ley 850.

Sin embargo, conforme a lo fallado por la Primera Sala en la Controversia constitucional 11/2016, el demandado estaba obligado a resolver el expediente CPLTI/01/2011 con base en el Decreto 279.

Por otra parte, el demandado no cumplió con el procedimiento que se estableció para dirimir la controversia territorial que le fue planteada por los Municipios de Chinameca y Oteapan, pues como lo sugirió la Primera Sala en la Controversia constitucional 11/2016, debió de ordenar cualquier tipo de diligencia probatoria, incluso repetirla con el fin de tener los medios idóneos y fehacientes para fijar los límites territoriales materia de los expedientes CPLTI/01/2011 y CPLTI/01/2017.

De suponer que la Ley 850 sí resultaba aplicable al procedimiento adversarial, lo cierto es que de todas formas se suscitaron diversas violaciones a diversas normas de dicha ley, en tanto que no se dio vista de las actuaciones una vez que se concluyó el desahogo de las pruebas; no se decretó el plazo para formular alegatos y no se envió copia del expediente al Gobernador del Estado de Veracruz para que emitiera su opinión.

Se vulneró el derecho de audiencia, pues la prueba denominada “Reconocimiento o inspección ocular” que ofreció el Municipio de Oteapan se admitió para mejor proveer e incluso el demandado requirió el apoyo de personal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la elaboración de los planos topográficos una vez terminado el recorrido; no obstante, no fue desahogada en la audiencia de veintisiete de enero de dos mil veinte.

Dicha prueba era de suma importancia porque dicho Instituto es una autoridad del Estado cuyos datos son considerados oficiales de conformidad con el artículo 26 constitucional. Entonces si dicho organismo cuenta con información real y actualizada de la cartografía de los Municipios, debe tenerse como dato oficial que las vías del ferrocarril constituyen la línea que divide los límites entre el Municipio de Oteapan y Chinameca del Estado de Veracruz.

Segundo concepto de invalidez. El Congreso del Estado de Veracruz al emitir el Decreto 547 no respetó la directriz constitucional que ordena la fundamentación y motivación de todo acto de autoridad.

Lo anterior, pues carece de fundamentación y sobre todo de motivación la conclusión adoptada en el Decreto 547, consistente en que el área denominada “Tina Chica” corresponde al Municipio de Chinameca y que la superficie de 463-00-00 hectáreas –desincorporadas del predio Tonalapan a que se refiere la escritura pública número noventa y uno de veintinueve de julio de mil ochocientos noventa– constituyen el Municipio de Oteapan.

El Congreso demandado no tomó en cuenta la valoración de las pruebas ofrecidas por el Municipio de Oteapan, ya que con motivo de un requerimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los autos de la Controversia constitucional 11/2016, en la audiencia de veintisiete de enero de dos mil veinte el demandado desahogó las pruebas admitidas por acuerdo de veintiocho de agosto de dos mil dieciocho, así como las pruebas supervenientes ofrecidas en la diversa audiencia de doce de septiembre del mismo año (en ambos casos ofrecidas por el aquí demandante), para luego solicitar a las partes la manifestación de sus alegatos en la misma audiencia, vulnerando con ello el debido proceso.

Lo anterior cobra relevancia, pues precisamente mediante el acuerdo de veintiocho de agosto de dos mil dieciocho fue admitida para mejor proveer la prueba denominada “Reconocimiento o inspección ocular” que ofreció el Municipio de Oteapan (descrita en el primer concepto de invalidez), la cual no fue desahogada en la referida audiencia de veintisiete de enero de dos mil veinte. El Congreso demandado no motivó suficientemente el Decreto 547, pues concluye que el área denominada “Tina Chica” corresponde al Municipio de Chinameca al seguir vigente el diverso Decreto 537. No obstante, este último nace, en esencia, del acuerdo económico emitido por el propio Congreso Local el veintiocho de septiembre de mil novecientos ochenta y tres, el cual no se expidió bajo un régimen procedimental legislativo.

El expediente CPLTI/01/2011 contiene actuaciones que se han creado en cumplimiento a diversas ejecutorias de controversias constitucionales, sin embargo, en ninguna de ellas se ha estudiado el fondo del asunto, pues el demandado no termina de resarcir las violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento, de audiencia y exacta aplicación de la ley, por lo que el presente caso debe resolverse tomando en cuenta el material probatorio que observó el legislador para emitir el Decreto 547.

El decreto impugnado no cuenta con la motivación suficiente para decidir que el área denominada “Tina Chica” pertenece al Municipio de Chinameca y mucho menos para llegar a la conclusión de que debe subsistir el diverso Decreto 537.

Lo anterior, toda vez que no se cumplió con los requisitos establecidos en la ejecutoria emitida en la Controversia constitucional 11/2016, aunado a que en el procedimiento existen pruebas que fueron admitidas y no se desahogaron.

Tercer concepto de invalidez. El Congreso del Estado de Veracruz, al emitir el Decreto 547, transgredió la autonomía y soberanía del demandante, pues al interpretar incorrectamente las constancias que obran en el sumario provoca que el Municipio de Chinameca quiera ejercer actos de autoridad en el territorio que corresponde al Municipio de Oteapan, lo cual genera inestabilidad en los actos de gobierno, incertidumbre de la población afectada al no haber sido escuchados (siendo que la comunidad siempre se ha identificado originaria del municipio demandante), riesgo en las finanzas municipales del demandante y, finalmente, conflicto de tipo social entre ambos municipios.

6. **Trámite.** Por acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil veinte, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la Controversia constitucional bajo el expediente 39/2020, designando al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del asunto.
7. En proveído de diecinueve de marzo siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la controversia constitucional, reconociendo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y como tercero interesado al Municipio de Chinameca de la referida entidad federativa. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
8. Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el nueve de diciembre de dos mil veinte 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y aportadas por las partes durante la instrucción, y por acuerdo de esa misma fecha se puso el expediente en estado de resolución.
9. Previo dictamen formulado por el Ministro instructor, por acuerdo de nueve de marzo de dos mil veintiuno el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la remisión del presente asunto a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su avocamiento y resolución.
10. Mediante proveído de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, la Ministra Presidenta de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar los autos a la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.
11. Mediante resolución emitida dentro de la controversia constitucional de veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, la Segunda Sala declinó la competencia en favor de la Primera Sala de la Suprema Corte porque a su consideración existe conocimiento previo en relación con diversas controversias constitucionales en las que se han impugnado distintos decretos encaminados a solucionar el conflicto de límites territoriales intermunicipales entre el Municipio Oteapan y el Municipio de Chinameca, a saber, las controversias constitucionales 60/2004, 11/2010, 109/2013 y 11/2016.
12. Al resolver el expediente Varios 11/2021-PS, el uno de septiembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de esta Suprema Corte, por unanimidad de cinco votos estimó que la Controversia de mérito impugna un decreto diverso, el cual no fue materia de las demás controversias constitucionales a las que hizo referencia la Segunda Sala. Por lo que, en principio, esta Controversia constitucional no versa sobre el cumplimiento de la sentencia dictada en la diversa 11/2016, pues ello sería materia del recurso de queja previsto en el artículo 55, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, cuyo conocimiento sí correspondería a la Primera Sala. Aunado a que, el nuevo Decreto debe ser analizado en sus méritos frente a la Constitución General y si bien, debe tomarse en consideración lo determinado en controversias precedentes, ello no impide que el análisis pueda ser realizado por cualquiera de las Salas de este Alto Tribunal, en este caso por la Segunda Sala.
13. **Contestación a la Demanda del Poder Legislativo.** En síntesis, manifestó lo siguiente:
 - El Congreso del Estado, tiene competencia constitucional y legal para legislar en materias que no estén expresamente reservadas a la Federación, en términos de los artículos 1, 14, 16, 17, 39, 40, 41, primer párrafo, 49, 116, fracción 11, 12 4, y 133 de la Constitución Federal; 1, 2, 20, 33, fracciones I, IV y XI, incisos a), d) y f), 35, fracción 11, 38, y 80 de la Constitución de Veracruz; 18, fracciones I, IV, XI, incisos a), d) y f), y XLIX, 38, y 39, fracción XXIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 5, fracción I, inciso g), 43, 45, 59, 65, 75, y 77, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo.

- Al tratarse de un asunto antiguo y con diversas sentencias vinculadas, los razonamientos vertidos recaen en las mismas conclusiones delineadas en estas. Es decir, ambos municipios conocieron con plenitud las instancias procesales; por ende, tuvieron la posibilidad de defensa en igualdad de condiciones, ambos expresaron sus razones, pruebas y fundamentos convenientes, ratificados por los representantes de los municipios el veintisiete de enero dos mil veinte, manifestaron lo que a sus intereses conviniera, firmaron con consentimiento lo acordado.
- El trece de marzo de dos mil trece, personal delegado por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, y la Coordinación Estatal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, llevaron a cabo durante los días trece y catorce del citado mes el desahogo de la prueba de inspección o reconocimiento, de la que se levantó un acta circunstanciada de los trabajos técnicos realizados firmada por los representantes de las partes y demás intervinientes, es decir, el material probatorio que se desprende del expediente CPLI/01/2011, resulta insuficiente para revocar o modificar este Decreto, y respecto del cual esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que es firme y tiene vigencia jurídica.
- Respecto a la supuesta violación a la garantía de audiencia, estima que las partes tuvieron oportunidad de manifestar lo que a su derecho estimaran conveniente, en virtud de que el 27 de enero de dos mil veintiuno ofrecieron pruebas y ratificaron sus escritos presentados ante las legislaturas pasadas. Estos hechos se suscitaron en las instalaciones del Congreso del Estado de Veracruz, a las diez horas de ese día, encontrándose personal que presidió la audiencia en ese recinto como los representantes de ambas partes, con la finalidad de culminar el procedimiento substanciado mediante del expediente CPLI/01/2011.
- Por cuanto hace al material probatorio, ambas partes -en esencia- reprodujeron el material que sirvió de base para los proyectos de dictamen, por los que se emitieron los decretos 878 y 600, descritos en el apartado de "relación precisa de los hechos". En este sentido los representantes de los municipios en conflicto, -en la audiencia de 27 de enero de 2020-, ejercieron su derecho al hacer uso de la voz, así como su formulación de alegatos, ambos solicitaron que se valorara la totalidad del material probatorio que obra en el expediente CPLI/01/2020.
- Es clara la contradicción vertida por el Municipio actor al manifestar la supuesta violación al artículo 14 constitucional al hacer referencia a los diversos expedientes, pues en ellos obran las actuaciones que demuestran fehacientemente el pleno respeto a su garantía de audiencia, el debido proceso, lineamientos aplicables, así como el seguimiento de los parámetros ordenados, acumulados y sugeridos por ese Tribunal Supremo de Justicia.
- Con base en ello, se afirma que los actos emitidos por el Congreso Local no vulneraron lo dispuesto por el citado artículo 14 constitucional, pues al municipio actor sí se le respetó en todo momento su derecho de audiencia como puede advertirse en el expediente CPLI/01/2011, donde aportó pruebas, acudió a diversas diligencias y formuló alegatos.
- En cuanto al segundo concepto de violación, se patentó que el municipio actor no manifiesta nada en concreto, dado que el Poder Legislativo, cumplió con los requisitos de las formalidades que revisten a los decretos, por lo tanto, se aduce que es falso lo planteado por la parte actora que se hayan omitido los requisitos que le dan formalidad legal al Decreto 547.
- Ello porque, se hizo ratificando que el trámite legislativo se llevó a cabo, cumpliendo adecuadamente con la debida fundamentación y motivación al realizar el dictamen discutido por el Pleno, aprobado por más de las dos terceras partes de los Integrantes de esta LXV Legislatura. Lo anterior, tuvo como consecuencia que la Presidencia aprobara el proyecto de Decreto que da solución al conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca. Una vez aprobado el Decreto, se turnó al Titular del Poder Ejecutivo para su Promulgación y Publicación, por lo que no existe violación al artículo 16 constitucional, al ser un acto legal debidamente fundamentado y motivado.
- Por lo que hace a la motivación del acto legislativo, está sustentada en principios procesales parlamentarios, pues la emisión del Decreto controvertido tiene finalidades intrínsecas de salvaguarda a la autonomía municipal, que conllevan actos implícitos que cambian su territorio, su población y los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de su competencia.
- La motivación del acto legislativo (a diferencia del resto de los actos del Estado) se cumple al momento en que, la norma que se expide, con una referencia a una situación que reclama socialmente ser regulada a través de una Ley o Decreto.

- En cuanto a la falta de otorgar valor a las pruebas, el Congreso Local destaca que para la elaboración del Dictamen 600, dentro del expediente CPLI/01/2011, se practicaron diligencias por parte de la Comisión de Límites Territoriales intermunicipales de la LXIII Legislatura y la Coordinación Estatal y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, como se desprende de la Gaceta Legislativa de 5 de noviembre de 2015.
- Asimismo, sostiene que el veintisiete de enero de dos mil veinte, en las instalaciones del Congreso Local las partes manifestaron lo que a su derecho estimaron conveniente, ofrecieron pruebas y ratificaron sus escritos presentados ante las legislaturas pasadas. Ello con la finalidad de culminar el procedimiento substanciado del citado expediente, con el debido material probatorio que reprodujeron sirviendo como base para los proyectos de dictámenes por los que se emitieron los Decretos 878 y 600. Los Municipios, al hacer uso de la voz, como al formular alegatos, solicitaron que se valorara la totalidad del material que se desprende del expediente CPLI/01/2011. Ambos, fueron coincidentes en que el Congreso local se encontraba vinculado a observar el Decreto 537 sin la petición del representante del Municipio de Oteapan en el sentido de que se valoraran los antecedentes que sirvieron para emisión del Decreto 527, pues como éste fue revocado por el 537 que adquirió firmeza y vigor.
- Sentado lo anterior, se desprende lo contradictorio manifestado por el municipio actuante, al declarar la supuesta violación al artículo 16 constitucional al hacer referencia a la falta o ausencia de fundamentación y motivación, así como la falta de valoración de las pruebas ofrecidas.
- Ahora bien, por lo que hace al tercer concepto, de la supuesta violación a la autonomía municipal, considera que los argumentos presentados al respecto son infundados e inoperantes, pues arguye conclusiones ineficaces e inaceptables para el orden jurídico mexicano.
- El Congreso Local concluye con base en una interpretación del artículo 115 de la Constitución Federal y el 3o de la Constitución Local que el municipio libre, la base de la división territorial así como de la organización política y administrativa en todos los Estados del país, el uso de la facultad para fijar dicha división -en este caso concreto es atribución del Congreso de Veracruz- no le fue asignada para que la misma la ejerza sólo respecto de municipios ya constituidos, sino que se refiere a cualquier caso en el que se considere necesario señalar los linderos de las unidades territoriales que conforman la organización político-administrativa de la entidad.
- Ello, ya que ni la disposición de rango constitucional citada, ni las normas secundarias que derivan de ella, establecen que el número y la distribución del ámbito espacial de gobierno de los municipios sea inamovible y antes bien, al utilizarse en la Norma Fundamental la expresión "organización", se denota la intención del texto constitucional de autorizar a los Estados para establecer o reformar de manera ordenada su mapa geopolítico que coordine y articule las funciones de los gobiernos municipales.
- Por lo anterior, se sostiene que el Decreto 547 es apegado al marco constitucional, ya que si bien dentro del orden jurídico estatal se consagra la figura del Municipio conforme lo dispone el artículo 115 de la Constitución Federal, dentro del orden jurídico estatal los Municipios no deben considerarse como un orden independiente del local pues, en el caso, se reconoce a cargo de las Legislaturas Locales las facultades de fijación y modificación territoriales de Municipios y Ayuntamientos.

14. **Causa de improcedencia.** En el caso, el Poder Legislativo del Estado consideró:

La actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia pues desde su perspectiva la resolución combatida no ha quedado firme, al respecto, señala que dentro de la Controversia constitucional 11/2016, mediante acuerdo de 20 de febrero de 2020, la Primera Sala de la Suprema Corte brindó oportunidad al municipio actor de manifestar lo que convenga a sus intereses, por cuanto hace al cumplimiento a la sentencia, por lo que tal aspecto no es susceptible de ser analizado en esta controversia constitucional.

15. **Contestación a la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado.** El Poder Ejecutivo del Estado hizo valer en esencia lo siguiente.

16. Sobre la causa de improcedencia, consideró actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII en relación con el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia, pues a su parecer con lo resuelto en la diversa Controversia constitucional 11/2016, se reconoció que el Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, sigue vigente y al no existir argumento o fundamento emitido por la Legislatura Local que lo hubiere derogado al emitirse el Decreto 547, lo que hace que la presentación de la demanda sea extemporánea sobre todo si se toma en cuenta que al no haberse efectuado alguna modificación o reforma sustancial al contenido del Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, no se constituyó un nuevo acto legislativo, por lo que el derecho del Municipio actor para ejercitar el medio de control constitucional en que se actúa precluyó.
17. **Pedimento.** El Fiscal General de la República no formuló opinión en el presente asunto.
18. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, el nueve de diciembre de dos mil veinte se celebró la audiencia prevista en el numeral 29 de la Ley Reglamentaria de la materia y se puso el expediente en estado de resolución.
19. **Retorno.** Visto el estado procesal en el que se encontraba el asunto, y en atención a que el veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno se designó como nueva integrante de este Alto Tribunal a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, quien rindió la protesta correspondiente con efectos a partir del doce de diciembre de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente ordenó retornar la controversia constitucional.
20. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de siete de abril de dos mil veintidós, la Ministra Presidenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar como retorno los autos a la Ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

21. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada (y quinto transitorio de la vigente), en relación con el punto Tercero, y el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo 5/2013, publicado en veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de Veracruz, por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, y el Municipio de Oteapan, de la misma entidad, sin que se haya impugnado una norma general.
22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

23. En términos del numeral 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ es dable fijar los actos objeto de esta controversia y apreciar las pruebas respectivas para tenerlos o no por demostrados.
24. El Municipio actor solicitó la invalidez del Decreto 547, de treinta de enero de dos mil veinte, publicado el cuatro de febrero de dos mil veinte, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el cual tiene naturaleza de acto, en tanto crea una situación jurídica particular y concreta, consistente en determinar los límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, ambos de esa misma entidad.
25. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

III. OPORTUNIDAD

26. De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia², tratándose de actos, el plazo para la promoción de controversias constitucionales será de treinta días, contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

¹ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

...

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

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la Ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; (...)"

27. En el caso, el Municipio actor se ostentó sabedor del Decreto impugnado, con motivo de su publicación en el medio de difusión oficial del Estado, el cuatro de febrero de dos mil veinte, por lo que el plazo transcurrió del jueves seis de febrero (por haber sido el cinco de febrero día inhábil) al miércoles cinco de agosto de dos mil veinte, debiendo descontarse del cómputo el ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés y veintinueve de febrero, y uno, siete, ocho, catorce y quince de marzo de dos mil veinte, por corresponder a sábados y domingos, así como el nueve y el dieciséis de marzo, y del dieciocho de ese mes al dos de agosto del mismo año, por ser inhábiles. Ello, de conformidad con el artículo 2º de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el 74, fracción II de la Ley Federal del Trabajo, el Acuerdo General 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece, la sesión privada del Tribunal Pleno, de once de febrero de dos mil dieciséis, y porque, en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020.
28. En consecuencia, toda vez que la demanda de controversia constitucional se presentó el once de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte del sello de recepción, es evidente que su presentación fue oportuna.
29. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

30. Esta Segunda Sala advierte que la demanda fue presentada por parte legítima.
31. La presente controversia constitucional, la promovió el Municipio de Oteapan, Estado de Veracruz, por conducto de Magdalena Cervantes Ramírez, quien se ostentó, como Síndica Municipal y representante legal del Municipio de Oteapan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Dicho carácter se acreditó con copia certificada de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, número extraordinario 518, de veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, en donde aparece la relación de personas servidoras públicas que conforman los Ayuntamientos del Estado de Veracruz para el periodo comprendido de dos mil dieciocho a dos mil veintiuno y copia debidamente certificada de la constancia de mayoría de la elección y credencial de elector.
32. Al respecto, el artículo 37, fracción I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz,³ dispone que los Síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad, y representar legalmente al Ayuntamiento.
33. De acuerdo con las disposiciones anteriores, la Síndica única, cuenta con la representación del Municipio y, por tanto, tiene legitimación procesal para promover la controversia constitucional, cuestión que ha sido reconocida por este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 52/2000, de rubro y texto:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el "síndico único" es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el "síndico único", en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.⁴

³ "Artículo 37. Son atribuciones del Síndico: I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el Síndico requiere la autorización previa del Cabildo; II. Representar legalmente al Ayuntamiento;"

⁴ Época: Novena Época, Registro: 192100, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, abril de 2000, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 52/2000, Página: 720. Controversia constitucional 25/98. Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Veracruz. 23 de marzo de 2000. Unanimidad de nueve votos, Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

34. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.
35. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

36. En ese mismo orden de ideas, esta Segunda Sala estima que los órganos demandados tienen legitimación pasiva.
37. Por cuanto hace al Poder Legislativo, comparece Georgina Maribel Chuy Díaz, quien acreditó su carácter de Subdirectora de lo Contencioso del Congreso del Estado de Veracruz, con copia certificada del nombramiento que se acompaña, así como del oficio delegatorio PRES/2451/2019 signado por el Diputado Rubén Ríos Uribe, Presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Veracruz y cuenta con la facultad para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo de la entidad en términos de lo dispuesto en el artículo 24, fracción I, de la Ley Orgánica del poder Legislativo del Estado, que a la letra dispone:

Ley Orgánica del poder Legislativo del Estado de Veracruz

“Artículo 24. El presidente de la Mesa Directiva, fungirá como Presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el Servidor Público que designe, mediante acuerdo escrito; (...).”

38. Conforme a lo anterior, la Subdirectora de lo Contencioso y Delegada del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Veracruz se encuentra facultada para representar legalmente a dicho Congreso, además el Poder Legislativo tiene legitimación para contestar la demanda de la presente controversia constitucional, al ser a quien se le imputa el acto impugnado.
39. Ahora bien, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, contestó la demanda Eric Patrocinio Cisneros Burgos en su carácter de Secretario de Gobierno de la entidad, lo que acreditó con la copia certificada del nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y su titular.
40. Sobre el particular, los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz,⁵ disponen que el Poder Ejecutivo del Estado se deposita en el Gobernador y que una de sus atribuciones es representar al Estado, en las controversias constitucionales en las que sea parte, por lo que debe concluirse que tiene legitimación para participar en este medio de control constitucional. Además, el Poder Ejecutivo cuenta con la legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la publicación del Decreto cuya invalidez se demanda.
41. Finalmente, cabe señalar que el Municipio actor también señaló como demandados al Presidente de la Mesa Directiva y al Presidente de la Comisión Permanente de Límites Territoriales Municipales, ambos, de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y a la Fiscalía General de la República. No obstante en el auto admisorio de la demanda no se les reconoció tal carácter, por tratarse de funcionarios dependientes del Poder Legislativo, y a la segunda por ser parte autónoma en la controversia constitucional de conformidad con lo previsto en el numeral 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia.⁶
42. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

43. El Poder Legislativo del Estado considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la Materia pues desde su perspectiva la resolución combatida no ha quedado firme. Al respecto, señala que dentro de la Controversia constitucional 11/2016, la Primera Sala de la Suprema Corte brindó oportunidad al Municipio actor de manifestar lo que a su derecho conviniera, por cuanto hace al cumplimiento de la sentencia, por lo que tal aspecto no es susceptible de ser analizado en esta controversia constitucional.

⁵ “Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado.”

“Artículo 49. Son atribuciones del Gobernador del Estado:

(...)

XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal;

(...).”

⁶ “Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...) IV. El Fiscal General de la República”.

44. Esta Segunda Sala estima que la referida causal de improcedencia es **infundada**. Al respecto el artículo 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria establece:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

III. Contra normas generales, actos u omisiones que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; (...)

45. Del numeral transcrito se advierte que para que se actualice la improcedencia de una controversia constitucional debe existir otra pendiente de resolver además que concurra la identidad de: I) partes; II) normas generales y III) conceptos de violación.
46. En el caso, tal supuesto no se actualiza, pues si bien este asunto tiene como antecedente la Controversia constitucional 11/2016, en la que el Municipio de Chinameca, Estado de Veracruz, demandó la invalidez del Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, publicado el primero de enero de dos mil dieciséis, bajo el número Ext.002 Tomo CXCI, Folio 002, de la Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz; seguido el trámite correspondiente mediante sentencia de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, la Primera Sala determinó que el Decreto impugnado no cumplió con la motivación necesaria, por lo que, estimó procedente declarar su invalidez.
47. Cabe aclarar que, en aquel asunto, contrario a lo afirmado por el Poder Legislativo del Estado no se le brindó oportunidad al Municipio actor de manifestar lo que a su derecho conviniera, por cuanto hace al cumplimiento a la sentencia, pues ello no fue materia de análisis de aquella controversia constitucional.
48. Bajo el contexto antes referido, el acto impugnado en esta controversia constitucional (Decreto 547) es distinto al analizado en aquella ocasión y, en principio no versa sobre el cumplimiento de la sentencia dictada en la referida Controversia constitucional 11/2016, pues ello sería materia del recurso de queja previsto en el artículo 55, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia⁷, tal como lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Expediente Varios 11/2021-PS, en sesión de uno de septiembre de dos mil veintiuno.⁸
49. De hecho, el Municipio de Oteapan, Veracruz, promovió el Recurso de Queja 6/2020 CC en contra del Poder Legislativo de la entidad, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada por la Primera Sala de este Alto Tribunal en la Controversia constitucional 11/2016, mismo que se encuentra pendiente de resolución. Por dicha razón la causal de improcedencia alegada es **infundada**.
50. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado consideró actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII en relación con el diverso artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia, pues a su parecer con lo resuelto en la diversa Controversia constitucional 11/2016, se reconoció que el Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, sigue vigente y al no existir argumento o fundamento emitido por la Legislatura Local que lo hubiere derogado al emitirse el Decreto 547, generando que la demanda en este asunto sea extemporánea, pues al no haberse efectuado una modificación sustancial al contenido del Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, no es posible sostener que existió un nuevo acto legislativo.
51. La referida causal de improcedencia también resulta **infundada** pues con posterioridad a la emisión del Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres, han existido otros que, de hecho, han sido impugnados ante esta Suprema Corte, como es posible advertir del apartado de antecedentes de esta resolución.
52. En la Controversia constitucional 11/2016 la Primera Sala consideró que correspondía en definitiva al Congreso del Estado dar certeza jurídica en relación con la resolución del conflicto de límites, debiendo señalar si las partes territoriales determinadas en el Decreto 537, correspondían o no a la totalidad del territorio en conflicto y en su caso definir si debía revocarse el citado decreto 537, señalando con claridad los motivos de ello.

⁷ "Artículo 55. El recurso de queja es procedente:

...

II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia".

⁸ Es de recordarse que la Segunda Sala declinó la competencia en favor de la Primera Sala para conocer del presente asunto debido al conocimiento previo que consideró tenía, en virtud de la cual se formó el expediente Varios 11/2021-PS, mediante el cual la Primera Sala de esta Suprema Corte determinó que en principio este asunto no versaba sobre el cumplimiento de la sentencia dictada en la Controversia constitucional 11/2016, por lo que esta Segunda Sala era competente para conocer del mismo.

53. Lo referido con anterioridad implicó dar al Congreso del Estado libertad de jurisdicción para determinar que es necesario modificar los límites, fundar y motivar correctamente su conclusión, dándole la posibilidad de determinar si así lo consideraba necesario la revocación del Decreto 537, lo cual, en todo caso debería haber reflejado en un artículo del Decreto que al efecto se emitiera.
54. Tomando en cuenta los aspectos antes mencionados es posible concluir que contrario a lo afirmado por el Poder Ejecutivo del Estado, el Decreto 547 de treinta de enero de dos mil veinte, publicado el cuatro de febrero del mismo año, impugnado en la presente controversia constitucional sí representó un nuevo acto legislativo y, por lo tanto, la presentación de la demanda fue oportuna, tal como se refirió en el apartado respectivo.
55. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

VII. ESTUDIO DE FONDO

56. En su **primer concepto de invalidez**, entre otras cuestiones, el Municipio actor manifestó que en la emisión del Decreto 547, el Congreso del Estado vulneró el procedimiento legislativo, ya que el veintiocho de enero de dos mil veinte el proyecto de decreto que se presentó ante el Pleno del Congreso no alcanzó la mayoría calificada para su aprobación, por lo que se desechó. No obstante, a los dos días siguientes el referido proyecto se presentó de nueva cuenta ante el Pleno del Congreso Local para su discusión y votación vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz que dispone que “desechada alguna iniciativa de ley o decreto, no podrá ser propuesta de nuevo en el mismo período de sesiones”.
57. Además, alega que en ambas ocasiones se dispensaron de trámites sin justificación alguna, simplemente señalando que era con la finalidad de cumplir con la sentencia de la Controversia constitucional 11/2016.
58. Tomando en cuenta lo anterior, esta Segunda Sala analizará en primer lugar las violaciones procesales, por ser de estudio preferente, ya que en caso de resultar fundadas sería innecesario verificar las violaciones alegadas en cuanto al contenido del Decreto impugnado, pues éstas pueden ser suficientes para lograr la declaratoria de invalidez.⁹
59. En principio, debe decirse que la Suprema Corte ha generado una doctrina jurisprudencial para evaluar violaciones al procedimiento legislativo, en las que, si bien se verifica el cumplimiento de las reglas procesales, su escrutinio debe hacerse desde los valores sustantivos de la democracia representativa y deliberativa. Por ello, no se limita a resguardar la aplicación de la regla de mayoría, pues en una democracia deliberativa es de suma importancia la reflexión y la deliberación, ya que también se busca proteger los derechos de participación de las minorías, y asegurar que quienes integran las mayorías legislativas tengan garantías de reflexión para tomar decisiones.
60. Sirve de sustento a lo anterior las tesis de rubros siguientes: **“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO”**¹⁰ y **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL”**.¹¹

⁹ Cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 42/2007, visible en la página 1639 del Tomo XXV (mayo de 2007), registro digital 172559 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006).”, también resulta aplicable por analogía la jurisprudencia P./J. 32/2007, visible en la página 776 del Tomo XXVI (diciembre de 2007), Novena Época, registro digital 170881 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.”

¹⁰ Tesis P. XLIX/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 709 del Tomo XXVII (junio de 2008), Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, registro digital 169493.

¹¹ Tesis P. L/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 717 del Tomo XXVII (junio de 2008), Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, registro digital 169437.

61. En este contexto, se ha reconocido en diversas ocasiones que 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, tal como sucedió al resolverse la Acción de Inconstitucionalidad 61/2019.¹²
62. Asimismo, en la Acción de Inconstitucionalidad 37/2009 y sus acumuladas, y la diversa Acción de Inconstitucionalidad 52/2006, se estableció el criterio de que el análisis de la motivación de la dispensa legislativa debe ser cualitativo y que exige constatar que el legislador haya ofrecido razones objetivas para su dispensa. En dichos precedentes se sostuvo que la motivación en la dispensa del trámite legislativo no puede subsanarse a través de su convalidación por la unanimidad o mayoría legislativa.
63. Por tal razón, se ha asignado un valor importante a las reglas que garantizan el conocimiento oportuno del dictamen legislativo y de los documentos relevantes por parte de todos los representantes populares, pues su cumplimiento es un presupuesto necesario de la misma posibilidad de la deliberación efectiva.
64. Al resolverse la Acciones de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, en sesión del cuatro de enero de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno concluyó que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: (I) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; (II) 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 (III) que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en una afectación a principios o valores democráticos.
65. En el mismo sentido, 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.
66. Ahora bien, en el caso concreto respecto de las reglas que protegen a los representantes populares para contar con los documentos y elementos necesarios para conocer y reflexionar sobre una propuesta legislativa, debe destacarse el artículo 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, que establece lo siguiente:

Artículo 109. Emitido un dictamen, el presidente de la Comisión lo turnará al Presidente de la Junta de Trabajos Legislativos, junto con el archivo electrónico respectivo, para que se enliste en el orden del día de la sesión que corresponda, en los términos de este Reglamento. La versión impresa del dictamen será remitida inmediatamente a la Secretaría General, para que ésta proceda a escanearla y distribuirla vía electrónica entre los coordinadores de los grupos legislativos, para que éstos, por la misma vía, lo hagan llegar a sus miembros, así como entre los diputados que no conformen grupo legislativo, y quedará en observación, **por lo menos, durante cuarenta y ocho horas previas a la celebración de la sesión dentro de la cual se discuta.**

La versión electrónica del dictamen que reciba la presidencia de la Junta de Trabajos Legislativos se remitirá de inmediato a la Secretaría General, para que disponga su publicación en la Gaceta Legislativa.

El voto particular deberá escanearse y distribuirse entre los diputados coordinadores de Grupos Legislativos y entre quienes no los conforman, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión en la que se discuta el dictamen correspondiente. La versión electrónica de dicho voto particular servirá para su publicación en la Gaceta Legislativa.

67. El trámite legislativo para el Estado de Veracruz previsto en el artículo que antecede, en relación con los dictámenes establece tres aspectos importantes: (I) se debe incluir para su discusión de sesión de pleno mediando siempre un plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir de que se ponga a observación de los diputados, (II) se debe enviar en vía electrónica a los coordinadores de los grupos parlamentarios para que éstos se lo hagan llegar a sus integrantes, así como a aquellos que no integran ninguno, y (III) el contenido del dictamen debe publicarse en la Gaceta Parlamentaria.

¹² Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

68. En el caso, de las pruebas que obran en el expediente es posible advertir que la Comisión de Límites Intermunicipales celebró audiencia el veintisiete de enero de dos mil veinte, con el fin de resolver el conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, audiencia que culminó a las dieciséis horas con veinte minutos de ese mismo día¹³.
69. Como es posible desprender de la versión estenográfica de la sesión del veintiocho de enero de dos mil veinte, publicada en la página del Congreso del Estado (foja 48),¹⁴ el Dictamen emitido por la Comisión de Límites Intermunicipales fue puesto a consideración del Pleno y en la sesión se manifestó lo siguiente:

EL C. PRESIDENTE: Es momento para conocer el dictamen con proyecto de decreto por el que se establece el límite territorial de los municipios de Oteapan y Chinameca, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, emitido por la Comisión Permanente de Límites Territoriales e Intermunicipales. En virtud de que este dictamen no fue distribuido con por lo menos 48 horas de anticipación a esta sesión, pero existe un requerimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el cual se dio un plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la notificación respectiva, para dar cumplimiento total a la sentencia de la controversia constitucional 11/2016, consulto a la honorable asamblea si es de dispensarse el trámite reglamentario. Los que estén a favor, sírvanse manifestarlo en votación económica, levantando la mano". (La asamblea asiente) Aprobada la dispensa del trámite reglamentario. Estando ya publicado en la Gaceta Legislativa, pregunto si se dispensa la lectura del dictamen. Los que estén a favor, sírvanse manifestarlo en votación económica, levantando la mano. (La asamblea asiente). Aprobada la dispensa de la lectura del dictamen. Con base en lo dispuesto por el artículo 121 de nuestro reglamento, se declara abierto el debate y en razón de que el dictamen que nos ocupa consta de menos de diez artículos, éste será discutido en un solo acto, en lo general y en lo particular, por lo que, en primer término, se abre el registro de oradores para que cada grupo legislativo pase a fijar su posición hasta por diez minutos, solicitando a la secretaria tome nota del registro de oradores e informe a esta Presidencia sobre el particular.

EL C. SECRETARIO: Pregunto a la asamblea, a los compañeros diputadas (sic), compañeras diputadas si, en lo general y en lo particular, primero para posicionamiento, alguien desea hacer uso de la palabra. Diputado presidente, no hay solicitud de hacer uso de la palabra al respecto.

EL C. PRESIDENTE: Esta Presidencia a mi cargo decreta un receso de cinco minutos. TIMBRE. (RECESO). Se reanuda la sesión ordinaria. TIMBRE. En razón de lo anterior y de conformidad con lo que dispone la fracción III del artículo 121 y 122 de nuestro reglamento, procedemos al registro de oradores para la discusión, en lo general y en lo particular, en un solo acto, del dictamen que nos ocupa, por lo que se le instruye a la secretaria tome nota del registro de oradores y, asimismo, consulte a la asamblea qué diputados tienen interés de reservar algún artículo para su discusión en lo particular.

EL C. SECRETARIO: Pregunto a la asamblea, a las compañeras diputadas, compañeros diputados si, en lo general o en lo particular, alguien desea hacer uso de la palabra. Diputado presidente, no hay solicitud de hacer uso de la palabra. Es cuanto.

EL C. PRESIDENTE: En virtud de que ningún diputado ha solicitado hacer uso de la voz, procédase a la apertura del sistema electrónico para la votación nominal, en lo general y en lo particular, del dictamen que nos ocupa hasta por un minuto. (Se abre el sistema electrónico de votación) Ciérrase el sistema electrónico de votación, solicitando a la secretaria verifique el resultado e informe a esta Presidencia sobre el mismo (...)

¹³ Fojas 631 a 654 del expediente principal.

¹⁴ Lo cual se invoca como hecho notorio, sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 74/2006: **HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO**. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, registro IUS 174899, página 963.

EL C. SECRETARIO: (...) Diputado presidente, el tablero electrónico nos indica 28 votos a favor, 2 en contra, 10 abstenciones, más el voto de la diputada Erika Ayala Ríos, a favor; de la diputada Magaly Armenta Oliveros, a favor; del diputado Víctor Emmanuel Vargas Barrientos, a favor; de la diputada Ivonne Trujillo Ortiz, a favor... en abstención, abstención, rectífico, en abstención; del diputado Jorge Moreno Salinas, a favor, y de la diputada Brianda Kristel Hernández Topete, abstención (sic), serían... serían un resultado de **32 votos a favor, 2 en contra y 12 (sic) abstenciones.**

EL C. PRESIDENTE: **Con base en el resultado de la votación emitida por esta honorable asamblea, se declara no aprobado el dictamen.**

70. De la transcripción es posible desprender que menos de veinticuatro horas después de haberse aprobado en la Comisión Intermunicipal de Límites Territoriales el proyecto de decreto por el que se establece el límite territorial de los municipios de Oteapan y Chinameca, se puso a discusión del Pleno del Congreso, el presidente reconoció que dada la urgencia de cumplir con la sentencia de la Controversia constitucional 11/2016, no se había cumplido con el requisito de distribuir el dictamen con por lo menos cuarenta y ocho horas de anticipación, aunque se encontraba publicado en la Gaceta Legislativa de ese día, por lo que solicitó dispensa respectiva, a lo que la asamblea asintió.
71. Asimismo, se dispensó su lectura, acto seguido el dictamen se sometió a votación, **sin que se obtuvieran las dos terceras partes requeridas de conformidad con el artículo 33, fracción XI de la Constitución del Estado,**¹⁵ por lo que el Presidente declaró que el dictamen no había sido aprobado.
72. Posteriormente, el treinta de enero de dos mil veinte¹⁶ se puso de nueva cuenta a consideración del Pleno del Congreso el proyecto de decreto por el que se establece el límite territorial de los municipios de Oteapan y Chinameca. El presidente reconoció nuevamente que dada la urgencia de cumplir con la sentencia de la Controversia constitucional 11/2016, no se había satisfecho con el requisito de distribuir el dictamen con por lo menos cuarenta y ocho horas de anticipación, por lo que solicitó dispensa respectiva, a lo que la asamblea asintió.
73. Asimismo, se dispensó su lectura, y acto seguido se sometió a votación, obteniendo en esta ocasión 47 votos a favor y 1 en contra, por lo que al haber obtenido el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso del Estado se declaró aprobado y se envió al Poder Ejecutivo para ser publicado.
74. Una vez establecido lo anterior, debe decirse que 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 este tipo y se ha reconocido su utilidad y validez, siempre y cuando su ejercicio se realice de manera excepcional, plenamente justificada y en condiciones de regularidad.
75. El artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso Local, establece la facultad de dicho órgano de dispensar los trámites reglamentarios del proceso legislativo en el caso de urgencia u obiedad cuando se determine por el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados presentes o cuando esté por terminar algún periodo de sesiones. Esto se dispone en los siguientes términos:
- Artículo 49. [...]**
- En el caso de urgencia u obiedad, calificado por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, o cuando esté por terminar algún periodo de sesiones, el Congreso podrá dispensar los trámites reglamentarios.
76. La ley no permite que el Congreso local dispense los trámites legislativos de manera discrecional, sino que exige el cumplimiento de requisitos tasados: (I) que se actualice un caso de urgencia u obiedad y (II) se decrete por el voto calificado de las dos terceras partes de los Diputados presentes.
77. En el caso concreto, en ambas ocasiones se dispensó el trámite reglamentario de distribución de las cuarenta y ocho horas previas a la realización de la sesión y la lectura, por estar publicado ya en la Gaceta Legislativa, y de la lectura del acta no se observa que se haya certificado fehacientemente la existencia de una votación calificada para lograr la dispensa del trámite legislativo (pues se realizó mediante votación económica), ni tampoco el ofrecimiento de una motivación que permita acreditar la urgencia de la dispensa.¹⁷

¹⁵ Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

(...)

XI. Aprobar, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, previa opinión del o los ayuntamientos interesados y del Gobernador del Estado, conforme a los requisitos que establezca la ley: a) La fijación del territorio, límites y extensión que corresponda a cada municipio.

¹⁶ Foja 135 del expediente principal.

¹⁷ Criterio similar se sostuvo al resolver la Acción de inconstitucionalidad 61/2019.

78. Si bien, se adujo que la razón de la dispensa consistió en la necesidad de cumplir con la sentencia de la Controversia constitucional 11/2016, lo cierto es que no se esgrimió una motivación al respecto, es decir no se dieron razones suficientes y de peso para justificar el retardo en el cumplimiento, así como el nexo causal que obligara a que la aprobación del dictamen fuera prácticamente instantánea.
79. Al respecto, debe tenerse en cuenta **que desde el diez de febrero de dos mil diecisiete, se ordenó al Poder Legislativo del Estado informar del cumplimiento de la sentencia de la Controversia constitucional 11/2016**, después de diversos requerimientos (más de quince), por acuerdo de dieciséis de enero de dos mil veinte, al no haber remitido constancias que acreditaran su cumplimiento, se hizo efectivo un apercibimiento hecho al Congreso del Estado consistente en una multa.
80. En este contexto, la necesidad de cumplir con la sentencia emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede considerarse como una razón suficiente que justifique el caso de urgencia para la dispensa del trámite legislativo, sobre todo si se tiene en cuenta que el Congreso del Estado contó con más de dos años para hacerlo de manera adecuada.
81. Lo anterior es así, ya que no se expusieron argumentos sólidos que demuestren la necesidad de omitir los trámites parlamentarios sin que se afectara el principio democrático, pues no se aprecia una relación medio-fin entre el tiempo para que el Congreso pudiera cumplir con la sentencia de la Controversia constitucional 11/2016 y la dispensa del procedimiento legislativo, pues **de las pruebas es posible advertir que a pesar de haber tenido tres años para cumplir con la sentencia el dictamen fue aprobado unas horas antes de que se solicitara la dispensa del trámite legislativo**, lo que impidió que se diera un ejercicio democrático respecto del mismo.
82. Por razones similares, el Tribunal Pleno declaró fundada la controversia constitucional 35/2020, en la que se determinó que la existencia de diversos requerimientos para acatar una ejecutoria no son una justificación suficiente para dispensar requisitos del procedimiento legislativo, particularmente, si ha habido varios de ellos que no fueron atendidos por la autoridad vinculada.¹⁸
83. La ejecución de la dispensa (de la que, se reitera, no existe certeza sobre la votación efectiva para su aprobación), aunado a que, como sostiene la parte actora, la publicación del proyecto en la gaceta parlamentaria ocurrió con una anticipación menor a veinticuatro horas, conlleva que ninguno de los requisitos que permiten a quienes integran el órgano representativo informarse debidamente de la iniciativa se viera satisfecho. Por el contrario, queda en evidencia que el proyecto se sometió a votación con la mayor brevedad.
84. Esa situación, no obstante, resulta en una afectación de mayor relevancia, ya que no solamente se soslayaron etapas secundarias o menores del procedimiento ordinario —de las que se pudiera sopesar su carácter indispensable o tenerlas por solventadas mediante un desarrollo de la discusión que llevara a considerar que, finalmente, quedaron satisfechos sus propósitos—, sino que se comprometió la deliberación efectiva de la propuesta, la cual requiere que quienes tienen derecho al voto hayan conocido de manera íntegra y oportuna lo que se someterá a su aprobación.
85. En otras palabras, no se garantiza el derecho de participación de las fuerzas políticas con la sola votación formal precedida de un periodo destinado al debate; pues permitir a los distintos actores parlamentarios expresar su opinión en condiciones efectivas y democráticas no equivale a brindar la oportunidad material de intervenir antes de la votación, puesto que el debate debe ser libre e informado, lo cual requiere que existan condiciones suficientes para que quienes integran el órgano legislativo conozcan, reflexionen y formen una opinión sobre la iniciativa que habrán de votar.
86. Así lo resolvió el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017, en la que declaró la invalidez del decreto impugnado, porque el dictamen no fue publicado en la gaceta parlamentaria veinticuatro horas antes de la sesión del pleno en la que fue puesto a debate y a votación, ni se cumplió con la regla de dar dos lecturas en sesiones consecutivas del pleno, por lo que no existió certeza de que las minorías o, inclusive, las mayorías parlamentarias pudieron conocer oportunamente su contenido.¹⁹

¹⁸ Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 15 de noviembre de 2022. Mayoría de ocho votos a favor de la propuesta, el señor Ministro Pérez Dayán, con razones adicionales; el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con voto aclaratorio para justificar el sentido de su voto y con voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa, quien anunció voto particular; de la señora Ministra Ortiz Ahlf y del señor Ministro Pardo Rebolledo.

¹⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 29 de agosto de 2022.

87. Por tal motivo, la omisión del reparto anticipado del proyecto (que, además, no quedó debidamente justificada), en conjunto con la poca anticipación con la que se publicó en la gaceta, generaron una situación en la que era insuficiente el tiempo para conocer y formar una opinión sobre el asunto a votar, con lo que se afectó la deliberación, pues el congreso carecía de condiciones para considerar que aquella resultaba efectiva y cumplía con sus fines.
88. La necesidad de acatar la sentencia de la Controversia constitucional antes citada de este Alto Tribunal no hace evidente el hecho de que se requieran omitir ciertos trámites parlamentarios. Por el contrario, ello demanda el más estricto cumplimiento de los trámites al momento de deliberar y aprobar el Dictamen. Más aún, cuando lo que se encuentra en conflicto es el territorio de un Municipio, pues conforme a precedentes se deben observar estándares elevados, además de haber contado con tiempo suficiente para hacerlo de forma adecuada.²⁰
89. Esto es, la naturaleza de la controversia cuya resolución está a cargo del órgano representativo genera implicaciones no solamente jurídicas, sino también políticas, por la definición del territorio sobre el que corresponderá una u otra administración; económicas, para los ayuntamientos en conflicto, e, inclusive, sociales, pues indudablemente se afectará de manera directa a quienes habitan las zonas cuyos límites están sujetos a definición. Por tanto, resultaba necesario garantizar un estudio profundo del caso, para su subsecuente deliberación, y no priorizar solamente la urgencia.
90. No obstante que el cumplimiento de las ejecutorias es un aspecto de orden público, reconocido por el artículo 17, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, en los casos en que está vinculado con la labor parlamentaria, los órganos obligados deben procurar en igual grado la prontitud en la observancia de las sentencias y el respeto de las formalidades mínimas que sirven de garantía para los actos formales o materialmente legislativos.
91. Ello, pues no solamente evitan descuidar los valores democráticos que su naturaleza representativa les exige, sino que, incluso, permite mejores condiciones para analizar las actuaciones a las que quedaron constreñidos, a fin de poder acatar los términos exactos de lo juzgado, y evitar, en su caso, ulteriores controversias.
92. Por consiguiente, no es viable considerar que la celeridad que requiere el acatamiento de una sentencia, por sí, justifica pasar por alto requisitos que no constituyen meras formalidades, sino salvaguardas para una mejor actuación de la autoridad vinculada al cumplimiento.
93. Por otro lado, también debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.
- Artículo 51.** Desechada alguna iniciativa de ley o decreto, no podrá ser propuesta de nuevo en el mismo período de sesiones, pero esto no impedirá que alguno de sus artículos formen parte de otra. Esta disposición no regirá tratándose de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.
94. En el referido artículo se establece una prohibición expresa al Poder Legislativo del Estado para presentar en el mismo periodo de sesiones un decreto que haya sido desechado, impidiéndole insistir sobre un punto que no ha logrado el consenso necesario para ser aprobado.
95. Al respecto, tal como fue reconocido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 83/2009, normas como la referida buscan que se deje pasar un tiempo, que no es sino el que media entre un periodo de sesiones legislativas y otro, para que se pueda volver a reflexionar sobre un tema que no ha logrado consenso suficiente al interior del órgano legislativo.
96. Con ello, se busca inhibir que, ante la insistencia de quienes estén interesados en sacar adelante un decreto o proyecto de ley, en un corto plazo se ocupe el tiempo en algo que el Congreso ha estimado, debe dejarse para otro momento.
97. Por otro lado, de un análisis integral tanto de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Veracruz como del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, específicamente de sus artículos 127 y 31, fracción VIII,²¹ se establece que la votación general en contra implica el desechamiento total del dictamen y, por ende, de la iniciativa.

²⁰ Similares consideraciones se sostuvieron al resolver la Controversia constitucional 158/2016, en sesión de veintiséis de junio de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos. Ministro Ponente: Luis María Aguilar Morales.

²¹ Artículo 127. La votación de los dictámenes en lo general será nominal. Aprobado un dictamen en lo general, los artículos no reservados se tendrán por aprobados.

98. Inclusive, el artículo 139 del mismo reglamento reconoce la posibilidad de devolver un dictamen a las comisiones, para una nueva dictaminación, siempre y cuando la mayoría así lo determine; de lo contrario, se tendrá por desechada la iniciativa en su totalidad.²² No obstante, en autos no obra prueba de que fuera aprobada o aun sometida a discusión la devolución a comisiones de la propuesta.
99. Por el contrario, el proyecto de decreto fue sometido ante el Pleno del Congreso sin haber obtenido la votación requerida de las dos terceras partes por lo que se consideró que el mismo no fue aprobado y por lo tanto debe entenderse que fue desechado, dos días después (treinta de enero de dos mil veinte) el proyecto de decreto referido fue presentado nuevamente ante el Pleno, aun cuando se tenía una prohibición expresa al respecto, cuestión que actualiza otra violación al procedimiento legislativo.
100. En la ya citada Acción de Inconstitucionalidad 83/2009, el Pleno de esta Suprema Corte, determinó que el decreto entonces impugnado no podía ser sometido a votación en el mismo periodo de sesiones, porque la votación por devolver el dictamen a la comisión fue desfavorable (y, por ende, la iniciativa se entendía desechada). Por tanto, si en este asunto ni siquiera se propuso dicha devolución, para reiterar el proyecto mediante un nuevo dictamen, por mayoría de razón, procede entender que éste fue desechado.
101. Tomando en cuenta todo lo expuesto con anterioridad y el cúmulo de violaciones procesales que se actualizan en el caso concreto, es posible concluir que el Decreto impugnado es inconstitucional, ya que:
- El legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa del trámite legislativo, que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores contar con una copia del dictamen legislativo con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia.
 - Adicionalmente, los diputados solo tuvieron acceso al contenido del dictamen mediante la publicación en la Gaceta Parlamentaria, publicación que se realizó en todo caso en un plazo brevísimo (menor a veinticuatro horas).
 - No se constató que la dispensa se hubiera decretado por la mayoría calificada requerida reglamentariamente ya que no constan los votos.
 - El dictamen fue desechado en una primera ocasión y listado dos días después, a pesar de que existe una prohibición expresa de listar en el mismo periodo de sesiones un proyecto de decreto que fue desechado.
102. Aunado a lo anterior, el hecho de que el dictamen a discutir correspondiera a la resolución de un conflicto de límites territoriales que tiene un impacto particularmente notorio en los intereses tanto de las autoridades como de los habitantes de los municipios, ello reforzaba la necesidad de propiciar las condiciones para una deliberación plural, informada, con la certeza de votos necesarios y en los tiempos que señala la ley respectiva.
103. Lo que no ocurrió, ya que se privilegió la conclusión del expediente sobre la satisfacción de las formalidades necesarias para colocar a las y los integrantes del Congreso Local en posición de dilucidar el caso de la mejor manera.
104. Por tanto, esta Segunda Sala considera que el cúmulo de irregularidades del procedimiento legislativo en este caso genera un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo.

De no aprobarse un dictamen en lo general, la asamblea decidirá, en votación económica, si se devuelve el proyecto a la comisión dictaminadora para que lo modifique o si la iniciativa contenida en el dictamen se tiene por desechada.

Artículo 31. Son atribuciones del Presidente, además de las establecidas por el artículo 24 de la Ley, las siguientes: (...) VIII. Declarar, después de que sean contadas las votaciones, por conducto del Secretario, que las mociones o propuestas han sido aprobadas o desechadas.

²² Artículo 139. Sólo podrá ser devuelto un dictamen a comisión, si la mayoría de los integrantes de ésta así lo solicita, o por la aprobación de un voto particular o de una moción suspensiva. La votación general en contra implica el desechamiento total del dictamen y, por ende, de la iniciativa.

105. Así, debe declararse la inconstitucionalidad del Decreto 547 de treinta de enero de dos mil veinte, publicado el cuatro de febrero del dos mil veinte, bajo el Tomo CCI, Número Extraordinario 050, por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que ello implique ningún pronunciamiento en relación con su contenido y fondo.
106. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra y manifestó que formulará voto particular.

VIII. EFECTOS DECLARATORIA DE INVALIDEZ

107. En términos de los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
108. La declaración de invalidez del Decreto 547 de treinta de enero de dos mil veinte, publicado el cuatro de febrero del dos mil veinte, bajo el Tomo CCI, Número Extraordinario 050, por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo de la entidad.
109. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra y manifestó que formulará voto particular.

IX. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del decreto impugnado.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra y manifestó que formulará voto particular.

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

Presidente de la Segunda Sala, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretaria de Acuerdos de la Segunda Sala, **Claudia Mendoza Polanco**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ**, SECRETARIO DE LA SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: **CERTIFICA:** Que la presente copia fotostática constante de treinta fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida en la controversia de constitucional 39/2020, promovida por el Municipio de Oteapan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su sesión de dieciocho de enero de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.