

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 12 DE FEBRERO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
6/2004	<p data-bbox="407 682 1208 728">LISTA OFICIAL ORDINARIA UNO DE 2008.</p> <p data-bbox="365 822 1252 1373">CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Estado de México en contra de la Federación, demandando la invalidez de la resolución contenida en el oficio número 01365, de 23 de junio de 2003, dirigido por el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales al Gobernador del Estado actor, respecto de la asunción por parte del Gobierno Federal de las diversas propuestas en torno a los sistemas de extracción y conducción de aguas subterráneas del Alto Lerma y de Chiconautla, actualmente operados por el Gobierno del Distrito Federal.</p> <p data-bbox="365 1419 1252 1507">(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN)</p>	<p data-bbox="1317 822 1435 862">3 A 54</p> <p data-bbox="1279 916 1471 956">EN LISTA.</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES
12 DE FEBRERO DE DOS MIL OCHO.**

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
MARIANO AZUELA GÜITRÓN.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.
JUAN N. SILVA MEZA.**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Se abre la sesión pública ordinaria.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Sí señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número catorce ordinaria, celebrada ayer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- A consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta.

No habiendo observaciones, les consulto su aprobación en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

QUEDÓ APROBADA EL ACTA, SEÑOR SECRETARIO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-

Sí señor, muchas gracias.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 6/2004 PROMOVIDA POR EL
ESTADO DE MÉXICO EN CONTRA DE LA
FEDERACIÓN, DEMANDANDO LA
INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN
CONTENIDA EN EL OFICIO NÚMERO 01365,
DE 23 DE JUNIO DE 2003, DIRIGIDO POR
EL SECRETARIO DE MEDIO AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES AL
GOBERNADOR DEL ESTADO ACTOR,
RESPECTO DE LA ASUNCIÓN POR PARTE
DEL GOBIERNO FEDERAL DE LAS
DIVERSAS PROPUESTAS EN TORNO A
LOS SISTEMAS DE EXTRACCIÓN Y
CONDUCCIÓN DE AGUAS
SUBTERRÁNEAS DEL ALTO LERMA Y DE
CHICONAUTLA, ACTUALMENTE
OPERADOS POR EL GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL.**

La ponencia es del señor ministro Mariano Azuela Güitrón y en ella se propone:

PRIMERO.- LA SECRETARÍA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DE LA LV LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO CARECE DE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA PROMOVER LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, EN TÉRMINOS DE LO SEÑALADO EN EL CONSIDERANDO CUARTO DE LA PRESENTE EJECUTORIA.

SEGUNDO.- ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL ESTADO DE MÉXICO, POR CONDUCTO DE SU LEGISLATURA REPRESENTADA POR LA PRESIDENTA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DE LA LV LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, DE ACUERDO CON EL DESARROLLADO EN LOS CONSIDERANDOS NOVENO A DÉCIMO QUINTO DE ESTA SENTENCIA.

TERCERO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL OFICIO NÚMERO 01365, DE VEINTITRÉS DE JUNIO DE DOS MIL TRES.

CUARTO.- PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Señor presidente, señores ministros.

Con el propósito de presentar en forma breve este asunto y más que el proyecto, sino realmente lo que es la problemática que aquí surge, debo manifestarles que la controversia constitucional se planteó el dieciséis de enero de dos mil cuatro. Esto podría hacer suponer que estamos realmente muy excedidos en cuanto al plazo para resolver los asuntos, pero en realidad, aquí lo que ha acontecido es que se desahogaron un conjunto de pruebas; pruebas periciales complejas, de modo tal, que no fue sino hasta el nueve de febrero de dos mil siete, en que se celebró la audiencia en la controversia y el proyecto fue presentado el veintinueve de junio de dos mil siete; de manera tal que estamos ante uno de estos asuntos que ha tenido que hacer fila hasta llegar hasta este momento en que previsiblemente se pueda examinar.

La esencia del problema radica en, perdón es una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Diputación Permanente de la LV Legislatura del Estado de México, en contra del oficio de veintitrés de junio de dos mil tres, mediante el cual se contestó en sentido negativo una solicitud planteada el veintinueve de abril de dos mil tres, por el entonces gobernador del Estado de México; se dirigió al Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales solicitándole que girara sus instrucciones a fin de que el sistema para la extracción y conducción de las aguas subterráneas del Alto

Lerma y Chiconautla, que eran operadas por el gobierno del Distrito Federal fueran reasumidas por el Gobierno Federal y, por ende, se declarara por terminado el convenio de catorce de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, y sus adiciones en que había aceptado el Estado de México que se diera esa situación, y naturalmente el título de concesión de cuatro de marzo de mil novecientos sesenta y seis, que era en el que se fundaba el Distrito Federal para operar el sistema.

En el oficio mencionado, se dijo que el hecho de que el Gobierno del Distrito Federal, como causahabiente del anterior Departamento del Distrito Federal ejerciera los derechos de los instrumentos jurídicos, bajo los cuales se extrae el agua del subsuelo de la entidad federativa actora, no actualiza ninguna causa de revocación de aquellos; no obstante lo anterior, giró instrucciones para que el asunto fuera abordado en la Comisión de Agua y Drenaje del área metropolitana, para propiciar que el Gobierno del Distrito Federal exteriorizara su punto de vista respecto a los planteamientos hechos por el Estado de México; la materia del presente asunto estriba en consecuencia, en resolver la constitucionalidad del oficio mencionado y alrededor de esta temática, pues obviamente hay una serie de problemas jurídicos que se tratan de resolver en lo que yo simplemente mencionaré como rubros de las tesis jurídicas que se buscan sustentar; la primera diría: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLA POR PARTE DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA, CUANDO EL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA LO CONOCIÓ CON ANTERIORIDAD UN DIVERSO PODER QUE NO TENÍA LA REPRESENTACIÓN DE AQUELLA”**; otra tesis diría: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU PROCEDENCIA CONTRA ACTOS IMPUGNADOS, EN UNA ANTERIOR EN LA QUE SE SOBRESEYÓ”**; y la tercera, que es la que propiamente ya

enfocaría el fondo del asunto, tendría como rubro: “**AGUAS SUBTERRÁNEAS DEL ALTO LERMA Y CHICONAUTLA. EL CONVENIO DE CATORCE DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SEIS Y SUS ADICIONES**”; así como el título de concesión, el número que se identifica, otorgados a favor del antes Departamento del Distrito Federal para aprovechar pozos de esas aguas, ubicados en el territorio del Estado de México, deben de entenderse conferidos al actual Gobierno del Distrito Federal; los razonamiento jurídicos seguramente serán motivo de análisis si es que finalmente se supera el problema de la improcedencia del juicio, que está obviamente como un punto previo que deberá analizarse; pienso que con estos elementos podrá debatirse el tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor ministro Azuela.

Como ustedes se han dado cuenta, el cuestionario para este asunto es muy amplio, lo ha desglosado el señor ministro ponente en veintitrés temas a tratar; por lo tanto, para llevar con orden esta discusión, les pido muy atentamente que atendamos al tratamiento de los temas específicos.

En esta primera parte de la discusión pongo a consideración del Pleno la parte procesal del asunto, esto es de competencia, oportunidad de la demanda, que en el caso tiene importancia, creo que estos dos temas.

Para esto, señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente; en competencia no tengo observaciones, pero en

oportunidad de la demanda sí tengo una observación; en relación con el tema de la oportunidad, no coincido con la fecha a partir de la cual se propone en el proyecto tener por acreditado el conocimiento del acto por parte de la actora; en efecto, el Estado de México, precisa en el escrito de demanda, que tuvo conocimiento del oficio cuya invalidez reclama el tres de diciembre de dos mil tres; en virtud de la comunicación realizada a la Legislatura estatal por el Secretario General de Gobierno del Estado de México, mediante la cual informó que el gobernador de dicha entidad promovió la Controversia Constitucional 67/2003, en contra del oficio 1365 de fecha veintitrés de junio del mismo año, acto impugnado en la presente controversia constitucional.

El proyecto toma en consideración la fecha del conocimiento manifestada a la demandada, y llega a la conclusión de que la demanda fue presentada en tiempo, sosteniendo una tesis consistente en que la oportunidad de la demanda debe computarse a partir de la fecha en que el poder que cuenta con la representación de aquélla, se entere de la existencia del acto, cuya invalidez se demanda, según lo dice en páginas 43 y 44. Esta tesis me parece sumamente peligrosa, pues produce el fenómeno de la resucitación de asuntos muertos, y, además, somete a las autoridades demandadas a cargas procesales no exigidas por la Ley; en mi opinión, para efectos de la determinación del conocimiento del acto reclamado, no debemos atender a la fecha en que lo tiene el órgano representante de la entidad federativa, para efectos de la promoción de las controversias constitucionales, sino a cuándo conoció de manera cierta la entidad federativa a través de sus órganos competentes. La determinación del órgano que tiene la representación, importa para la determinación de la legitimación procesal activa, mas no para la fijación de la fecha del conocimiento del acto, así debemos distinguir dos cuestiones: Primera, la parte

actora es la entidad federativa, parte material, y segunda, el órgano que tiene la representación del Estado para ejercer controversia constitucional, parte formal, estimo que mientras la comunicación se haya llevado con el órgano competente, es factible determinar que la entidad federativa parte material en la controversia constitucional, tuvo conocimiento cierto del acto, y esta es una cuestión totalmente independiente de la legitimación del proceso. En todo caso, es una carga de los órganos de los diferentes poderes públicos, dar a conocer el acto al Poder que tiene la representación del Estado, para promover la controversia constitucional, pues de lo contrario, en toda actuación entre órganos públicos, las autoridades tendrán la carga de notificar, no sólo a las autoridades interesadas, sino también a quienes tengan la representación para efectos de la controversia constitucional, situación que no es exigida por la Ley Reglamentaria, pues de lo contrario, éstas pueden acudir al argumento fácil, de que no fueron notificadas o que tuvieron conocimiento recientemente. En el caso que nos ocupa, tenemos la siguiente situación: queda claro que la parte actora, -el Estado de México-, tuvo conocimiento del acto impugnado a través de su gobernador, el día veintisiete de junio de dos mil tres, como consta en la documental que la parte actora acompañó a su demanda, y que obra a foja 77 del Tomo I de autos, en donde se advierte el sello de la gubernatura del Estado de México. También es indudable, que aquél era el órgano competente para asumir dicho conocimiento, por ser quien provocó la emisión del acto impugnado, al realizar varias peticiones al secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El conocimiento del Estado de México, a través de su gobernador, se confirma de manera irrefutable, porque éste promovió mediante oficio presentado el veinticinco de agosto de dos mil tres, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en representación del Estado, la Controversia Constitucional 67/2003, impugnando el

mismo oficio aquí reclamado, por las razones antes expuestas, si el Estado de México, tuvo conocimiento del oficio impugnado a través de su gobernador el veintisiete de junio de dos mil tres, el plazo para la promoción de la demanda corrió del treinta de junio al veintiséis de agosto de ese mismo año; y si la demanda de la Controversia Constitucional objeto de estudio fue promovida por la Legislatura Estatal hasta el dieciséis de enero de dos mil cuatro, debe concluirse que su presentación resulta extemporánea considero que era obligación del gobernador, haber notificado a la Legislatura estatal a fin de que ésta promoviera la Controversia Constitucional en representación del Estado, sobre todo cuando el artículo 61 fracción IX de la Constitución estatal es claro en definir esta situación. La ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento y por tanto el error del entonces gobernador del Estado de México, sobre quién tenía la representación del Estado, no puede ser un pretexto para revivir una acción que ha caducado. El criterio propuesto en el proyecto suena en principio bondadoso pero me parece que es un caldo de cultivo apto para la trampa procesal, pues nos llevaría por ejemplo, a casos donde habiéndose notificado a un Municipio a través del presidente municipal una cuestión atinente a la administración pública, pudiera promover el síndico seis meses o un año después, argumentando que no tenía conocimiento en su calidad de representante del Municipio alargando de esta manera el plazo para la promoción de la demanda, insisto, en el presente caso, el criterio que se nos propone en el proyecto puede sonar atractivo, debido a los temas que se tratan en el fondo relativos al agua y al medio ambiente; sin embargo, debemos reflexionar el criterio para otros casos, donde esta tesis puede ser el camino para revivir asuntos donde la acción procesal ha caducado.

Hasta aquí señor presidente respecto a este tema, después propongo algunos argumentos, tomando en cuenta dos aspectos,

estudiar el fondo, pero pues yo creo que primero habría que ver esto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor ministro, es importante que se defina este tema.

Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Muchas gracias señor presidente, en efecto, el acto cuya invalidez se demanda, está constituido por la resolución contenida en el oficio número 1365 de fecha veintitrés de junio de dos mil tres, que dirigió el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales al gobernador constitucional del Estado de México, resolución que fue recibida el veintisiete de junio del año en curso, y que se acompaña al escrito de demanda, según se señala en la demanda; el oficio impugnado fue notificado al gobernador solicitante el veintisiete de junio de dos mil tres, el gobernador entabló una Controversia Constitucional numerada con 67/2003, la cual se declaró improcedente por carecer de legitimación el gobernador del Estado de México, esto es por no tener la representación del Estado de México; el gobernador del Estado, mediante oficio del tres de diciembre de dos mil tres, notificó al Poder Legislativo el acto impugnado en el presente asunto, señalando que dicho gobernador recibió el oficio 1365, de veintitrés de junio de dos mil tres, en contra del cual interpuso juicio de Controversia Constitucional en este Alto Tribunal, la cual quedó registrada, como ya se dijo, con el número 67/2003. Ante dicho oficio, el Congreso del Estado de México determinó, una vez que fue notificado por el gobernador, impugnar el acto a que se ha hecho referencia, el dieciséis de enero de dos mil cuatro.

El día de ayer señores ministros, repartí un documento en el que exponía algunas dudas respecto a la oportunidad en la presentación

de la demanda; dudas muy semejantes a las que contiene el documento que nos ha leído el ministro Genaro Góngora Pimentel; sin embargo, de una lectura más detenida y una reflexión sobre el expediente, creo que esta controversia no es extemporánea, por qué, por una muy antigua tesis que ha venido reiterando la Suprema Corte de Justicia, tanto en amparo como en controversia, de que las causales de improcedencia deben estar plenamente probadas en el juicio, no inferirse por deducciones, por especulaciones; entonces, en caso de duda, debe declararse procedente el juicio. En este caso, el único referente que tenemos para saber cuándo tuvo conocimiento la Legislatura, es la notificación que le hace el gobernador a la Legislatura del mencionado oficio; en consecuencia, a partir de aquí, debemos tener por cierto que tuvo conocimiento la Legislatura del acto reclamado, independientemente de que el gobernador haya tenido la obligación o no de notificar, lo importante es que quien representa al Estado de México, tuvo conocimiento, según en autos, a partir de la fecha de notificación; por tal motivo, creo que debe declararse interpuesta en tiempo la controversia, porque no tenemos la certeza de que la Legislatura, en fecha anterior haya tenido conocimiento de ese oficio. Por lo tanto, retiro la observación, la duda que planté en el escrito que les repartí el día de ayer, y me voy a pronunciar porque la controversia constitucional ha sido interpuesta oportunamente por la Legislatura del Estado de México.

Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Es para una aclaración señor ministro?

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Sí, habiéndose dicho que se retira esta duda, yo no tengo duda, pero como estoy

profundamente interesado en el fondo, también la retiro, y daré argumentos también para entrar al fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a discusión todavía la oportunidad de la demanda, señor ministro.

Tiene la palabra la señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Bueno, yo debo de manifestar que todavía no estaría en posibilidades de retirar la objeción, traigo exactamente la misma inquietud, tanto del ministro Góngora, presentada inicialmente, como del ministro Gudiño, en el sentido de que no debiera aceptarse la procedencia de la controversia constitucional. ¿Por qué razones? Quisiera justificar cuáles son las razones por las que considero que no es procedente este juicio.

Como todos sabemos, el acto reclamado en esta Controversia Constitucional es un oficio específico de SEMARNAT, dirigido al gobernador del Estado de México, que tiene como antecedente un largo recorrido a través de diferentes decretos, de diferentes convenios, incluso de títulos de concesión que se han otorgado precisamente para la explotación de los acuíferos que se encuentran en el Estado de México, por parte del gobierno del Distrito Federal.

Todo se inicia desde un decreto de veda que se da en 1965 y en 1966, tanto referido a mantos acuíferos del Estado de México como aquéllos referidos al Estado de Toluca, de manera específica, además, con motivo de esto surge en 1968 un convenio, un convenio en el que se acuerda que estos mantos van a ser explotados por el Distrito Federal, entonces el Departamento del Distrito Federal. Estos convenios fueron ampliados en dos

ocasiones y se determinó que esta explotación se haría a cambio de una aportación económica con la cual se beneficiaría al Estado de México, misma que años posteriores quedó suprimida; no obstante esto, en 1996 también se otorgó por la Comisión Nacional de Aguas un Título de Concesión a favor del entonces Departamento del Distrito Federal, precisamente para que se hiciera la posibilidad de seguir explotando aguas superficiales como mantos acuíferos, tanto del sistema Cutzamala como de diversos pozos que fueron autorizados para su explotación.

Resulta que el 29 de abril de 2003 el gobernador del Estado de México manda una comunicación a SEMARNAT, y en esa comunicación a SEMARNAT lo que le dice es que necesita que se tome en consideración que se está violentando la soberanía del Estado de México con esa sobreexplotación que se está dando en los mantos acuíferos que proceden del Estado de México y que se están aprovechando para el Distrito Federal; que por tanto el considera que deben darse por terminados los convenios que se han firmado en años anteriores y que espera su respuesta en este sentido. Sin embargo, el titular de SEMARNAT le contesta que es un asunto que se podrá abordar en sesión próxima que tendrá la Comisión de Agua y Drenaje del Distrito Federal que está integrada de manera coordinada entre autoridades del gobierno del Distrito Federal y autoridades del Estado de México, esperando que propongan alguna solución adecuada.

El gobernador insiste en su petición y le dice que la Comisión de Agua y Drenaje evidentemente no es competente para poder resolver una situación de esta naturaleza y que él le pide que asuma –el gobierno federal– la administración de estos mantos acuíferos de acuerdo a lo que establece el artículo 27 Constitucional; entonces SEMARNAT, el titular de SEMARNAT, le

contesta con el oficio que ahora constituye el acto reclamado, y entre otras cosas le comenta que los convenios todavía se encuentran vigentes y que por tanto no se pueden dar por terminados, que existen concesiones que también se encuentran vigentes, que de alguna manera el CADAM, o sea la Comisión de Agua y Drenaje, no tienen facultades para poder dirimir esta situación, que lo entiende perfectamente, pero que de alguna manera al estar involucrados en toda la administración de estos servicios de agua, pudieran llegar a proponer una solución que resultara ser la idónea para resolver este problema, y que no soslaya que de alguna manera sí existe una sobreexplotación de estos mantos acuíferos.

El gobernador del Estado de México promueve entonces la Controversia Constitucional 67/2003, que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve el 10 de agosto de 2004, en la que determina que debe sobreseerse en el juicio precisamente porque el gobernador del Estado no tiene la representación para poder promover esta Controversia Constitucional, en la que se aduce que se está de alguna manera violentando la soberanía del Estado de México, y se analizan en esta Controversia pues, todos los artículos, fundamentalmente el 77 de la Constitución del Estado de México, en la que se están determinando cuáles son las facultades del gobernador del Estado y, además, el artículo 61, fracción IX, de la propia Constitución, en donde se dice de manera muy clara que son facultades y obligaciones de la Legislatura, “Fracción IX: Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando una ley o acto del gobierno federal constituye un ataque a la libertad, a la soberanía del Estado, su Constitución o la Constitución Federal, dando vista al gobernador”.

De tal manera que este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de votos concluye que debe sobreseerse porque el gobernador carece de legitimación para promover esa Controversia Constitucional, la 67/2003.

Entonces, el gobernador del Estado, el tres de diciembre de dos mil tres, lo que hace es notificar el mismo oficio que había sido reclamado en la Controversia Constitucional 67/2003 al Congreso del Estado, y en sesión de dieciséis de enero de dos mil cuatro, la Comisión Permanente decide promover controversia constitucional en contra de este mismo oficio, que es la que ahora nos ocupa en esta Controversia, que se está discutiendo, que es la 6/2004.

El problema que se presente es que en el proyecto, que en este momento está presentando a la consideración el señor ministro Azuela Güitrón, nos dice en la parte correspondiente a la oportunidad, que es oportuna la presentación de esta controversia constitucional porque en realidad el Congreso del Estado está conociendo del oficio que ahora se impugna, justamente a partir del tres de diciembre de dos mil tres, y que bueno, haciendo el cómputo correspondiente de la fecha en que ha sido presentada la presente controversia constitucional, pues prácticamente se encuentra en tiempo; sin embargo, en mi opinión, yo sí coincido con la parte que leyó el señor ministro Góngora de su dictamen y la inicial del señor ministro Gudiño, en el sentido de que, si bien es cierto que el tema planteado en el fondo es muy importante, muy interesante, y desde el punto de vista jurídico, desde el punto de vista ecológico, desde el punto de vista social representa un problema importantísimo que sería en realidad digno de una magnífica discusión por parte de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el fondo, lo cierto es que creo que no es oportuna la presentación de esta demanda, y no es oportuna la presentación porque este oficio ya

había sido notificado a quien en su momento había solicitado la intervención de SEMARNAT, que fue el gobernador del Estado, y que aun cuando ya se había promovido una controversia constitucional con anterioridad por parte del gobernador, lo cierto es que, finalmente si en ese momento este Pleno determinó que el gobernador carecía de legitimación para promover esa controversia constitucional, lo cierto es que esto no convalida, de ninguna manera, que haya hecho la notificación el propio gobernador al Congreso del Estado para en un momento dado revivir, como bien lo dijo el señor ministro Góngora, revivir un asunto que, de alguna manera, ya se encontraba a destiempo respecto de su impugnación, porque no es la notificación que realicen las autoridades del Estado de manera interna la que nos va a dar la pauta para poder determinar si el cómputo para la presentación de la controversia constitucional es o no adecuado, porque de ser así, entonces, estaríamos incurriendo en un problema terrible de seguridad jurídica, porque dejaríamos al arbitrio de las autoridades la notificación de este tipo de documentos para que en un momento dado el cómputo se llegue a contar a partir de que ellas realicen la notificación, cuando en realidad lo que para efectos de procedencia de las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad, e incluso, de los propios juicios de amparo, lo que cuenta es a partir de qué momento se ha notificado o se ha tenido conocimiento por las autoridades interesadas, ustedes dirán: en este momento a quien se le notificó el oficio correspondiente en una fecha específica fue al gobernador del Estado, no fue al Congreso del Estado, que de alguna manera ha sido ahora la postura del señor ministro Gudiño Pelayo, en el sentido de decir: No se había notificado directamente al Congreso del Estado que era quien en un momento dado es el legitimado para promover la controversia constitucional.

Sin embargo, bueno, se le notificó a quien en ese momento estaba acreditando la legitimación en la causa que era el gobernador del Estado quien había provocado realmente la promoción de ese oficio que mandó a SEMARNAT y que en contestación a él le determinó que no había lugar a sus peticiones pero el hecho de que no se le haya notificado directamente al Congreso del Estado no quiere decir que el término no le hubiera empezado a correr al Estado de México, por qué razón, porque aquí el Congreso del Estado lo que tiene es legitimación en el proceso para efectos de promoción de la controversia constitucional y en todo caso esa notificación que llevó a cabo el gobernador del Estado algún tiempo después, cuando incluso ya se había sobreseído la controversia que a él se le sobreyó en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede de ninguna manera hacer las veces de notificación del acto combatido y sustituir esa notificación como correcta para a partir de entonces hacer el cómputo correspondiente.

De lo contrario estamos creando una gran inseguridad jurídica, estamos dando la oportunidad de que en el momento en que indiscriminadamente las autoridades realicen de forma interna las comunicaciones correspondientes se abra la posibilidad de promoción de una controversia constitucional y en el caso concreto confundiendo lo que es la legitimación en la causa y lo que es la legitimación en el proceso que creo que sería muy grave para efectos de un precedente en materia de procedencia de controversias constitucionales.

Por esta razón, señor presidente, señora, señores ministros yo sí me manifiesto por la improcedencia de la controversia constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor ministro presidente, efectivamente yo coincido con la señora ministra Luna Ramos, la oportunidad de la demanda pienso que no puede depender de trámites administrativos internos, en este caso de la Entidad Federativa del Estado de México, para mí sí se debe sobreseer en esta controversia por resultar extemporánea, por las razones que trataré de explicar a continuación.

En la consulta se concluye que es oportuna la presentación de la demanda, porque el actor tuvo conocimiento del oficio impugnado el 3 de diciembre de 2003 con motivo de la comunicación realizada por el secretario General de Gobierno del Estado de México a través de la cual se le informó que el gobernador de la entidad recibió el oficio número 01365 de 23 de junio de 2003 del titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por tanto, dice el proyecto, el plazo para la promoción de la controversia transcurrió del 4 de diciembre de 2003 al 2 de febrero de 2004 en términos del artículo 21, fracción I de la Ley Reglamentaria de la materia.

Ahora bien, en el caso, tanto el presidente de la República, como el gobierno del Distrito Federal en su calidad de tercero interesado y el procurador General de la República, alegaron que la presente controversia constitucional era improcedente ya que su promoción fue extemporánea pues la actora tuvo conocimiento del acto, cuya invalidez se demanda en esta controversia, desde el 27 de junio de 2003 en que fue recibido por el Ejecutivo local el oficio que ahora se impugna por lo que se corrobora con la diversa controversia constitucional a que se ha hecho referencia esta mañana la 67/2003, en la cual el propio Poder Ejecutivo del Estado de México

ya había impugnado el mismo oficio que en la presente controversia constitucional.

En la consulta que hoy analizamos, se desestima esta causa de improcedencia a partir de diversos argumentos los cuales no comparto por lo siguiente: Es cierto que el oficio impugnado fue recibido directamente por el gobernador del Estado de México y no así por el Poder Legislativo, pero esa circunstancia obedece a que la emisión de dicho oficio, deriva de las diversas peticiones que formuló, en su momento el propio gobernador al Poder Ejecutivo Federal, por tanto, a quien se le dio contestación fue a él y no a un ente diverso. Igualmente, es cierto que este Pleno al resolver la diversa controversia constitucional en agosto de dos mil cuatro, determinó sobreseer en la misma, puesto que quien la promovió, el Poder Ejecutivo del Estado de México, no tenía la representación de la entidad federativa, ya que conforme a la Legislación del Estado de México, tal representación corresponde al Poder Legislativo local; sin embargo, considero que el hecho de que tratándose del Estado de México, exista una disposición expresa que confiere la representación de la entidad federativa a un determinado poder, no puede llevarse al extremo de que entonces, ante una actuación de diverso órgano que pudiera afectar al Estado de México, su notificación deba hacerse a quien tiene precisamente la representación, ello sería exigir a las autoridades que no pertenecen a esa entidad federativa, verificar, primero, si su actuación le podría generar una afectación al Estado, y entonces notificárselo, no sólo a quien les elevó la petición en concreto, sino además a quien represente a tal Estado, lo cual sería jurídicamente difícil, inviable. En todo caso, a quien le corresponde valorar esa situación y hacerlo del conocimiento de quien detenta la representación de la entidad federativa, es al poder u órgano que tiene conocimiento del acto en particular y que considera le genera una afectación como Estado, a

fin de que, precisamente, el representante, quien tiene la representación, promueva las actuaciones conducentes, como en el caso sería la controversia constitucional.

Así pues, si bien es cierto que ante un número indeterminado de actos que pudieran generar afectación al Estado de México, no sería posible considerar que el órgano que tiene la representación del mismo, en este caso, el Poder Legislativo, deba estar pendiente de ello, pues sería una exigencia insostenible si, lo que si es indudable que cualquier órgano de ese Estado, que tenga conocimiento de un acto de esta naturaleza, deberá informarlo o hacerlo del conocimiento del representante de la entidad, para que éste ejerza las acciones que estime conducentes, máxime que precisamente al ser un órgano del Estado de México, como en este caso era el Poder Ejecutivo, se supone, debe conocer cabalmente la normativa local que lo regula, como es la disposición de quién es el órgano que tiene la representación estatal.

En mi opinión, debemos tener un gran cuidado en permitir con un criterio como el que ahora se nos propone, que las partes pudieran, perdón por la expresión, jugar un poco con los plazos de promoción de demanda de controversia constitucional, con el consiguiente perjuicio a la seguridad jurídica, bajo el pretexto de que quien tiene la representación de una entidad federativa se enteró de determinado acto que le genera perjuicio, hasta que la autoridad que sí tuvo conocimiento del mismo, tenga a bien hacérselo saber, máxime si se considera que el gobernador del Estado, en cuanto tuvo conocimiento del oficio impugnado, sí promovió la Controversia Constitucional 67/2003, en contra, en contra de este oficio, en lugar de hacerlo del conocimiento del ente que tiene la representación del Estado, el Congreso, luego, a mi juicio, el desconocimiento de un órgano del Estado de México sobre su propia normativa, no puede

convalidarse con la circunstancia de que entonces, con posterioridad, promueva una nueva controversia constitucional, quien sí tiene la representación, una vez que aquél, en este caso el fallido en la controversia, tuvo a bien hacerle saber, hacerle de su conocimiento un acto que estima genera afectación a la soberanía del Estado.

Vuelvo a repetir, no puede, la oportunidad de la demanda no puede depender de trámites internos de la entidad federativa.

En consecuencia, considero que tratándose de casos en los que quien promueve la controversia sea una entidad federativa por estimar que le afecta su soberanía, y exista una norma local expresa que otorgue la representación de la misma en forma exclusiva a uno de sus Poderes o de sus órganos, se debe construir un criterio que para estos casos, que si bien no obstaculice la promoción de una controversia constitucional, por el representante, una vez que éste tenga conocimiento cierto del acto de que se trate –del acto en cuestión-, tampoco permita que se juegue con los plazos legales para dicha promoción, cuando quien, sí tiene conocimiento del acto en forma cierta y directa, sea otro órgano del mismo Estado y no se lo hace saber a la brevedad posible para promover las acciones que aquél estime pertinentes; máxime si consideramos el hecho notorio de que el órgano que sí tuvo conocimiento del acto, en primer lugar fue porque intervino directamente en su generación, el titular de Ejecutivo; y en segundo lugar, promovió controversia constitucional en su contra, a nombre del Estado de México, en lugar de hacerlo del conocimiento del órgano Legislativo.

A mi juicio, frente a disposiciones expresas sobre la representación de un Estado, a determinado órgano que lo conforma, es obligación

de quien conoce un acto y considera que le afecta, hacerlo del conocimiento del representante en forma inmediata, para que éste pueda actuar; por ello, no comparto la postura del proyecto en cuanto parece dejar en manos de la autoridad, cuándo hace del conocimiento un acto al Poder que sí tiene la representación del Estado; y además, si no existe constancia de notificación a este último, -como he dicho-, ello obedece a que quien intervino directamente fue el Ejecutivo local y la demandada sólo tenía obligación de darle respuesta a él y no a un Poder distinto.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío Díaz, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor presidente.

No voy a repetir los antecedentes del caso, los señores ministros que me han antecedido en el uso de la palabra, estando a favor o en contra del proyecto, lo han hecho.

Debo decir que me costó un enorme trabajo definir este problema, por razones de la complejidad que se está dando.

Estuve revisando el expediente y la impresión que tengo es que en el caso concreto, el gobierno del Estado de México, generó o se autogeneró los actos haciendo consultas; hizo preguntas, pues que son -no sé si después entráramos al caso del fondo-, para mi muy complicadas de aceptar como un problema, inclusive de afectación, pidiendo que se revoque por la autoridad federal unos convenios, cuando sabía claramente que la autoridad no tiene facultades para autorrevocarse convenios o concesión.

Entonces, desde esa perspectiva, que simplemente la tomo como un antecedente de lo que me parece que aconteció aquí, fácticamente es como quiero abordar el problema.

Insisto, para no perderme en los datos fácticos, porque creo que el criterio como lo han señalado varios de los señores ministros, debe de ser un criterio de mucho mayor generalidad; creo que estamos ante un problema claro de imputaciones; es decir, lo que tenemos en este caso es, por una parte, una autoridad administrativa, el gobernador del Estado de México, que hace una serie de consultas acerca de lo que considera es la situación de los convenios, desde el del sesenta y seis; los convenios modificatorios; las concesiones, etcétera; y por otro lado tenemos a una entidad, que es el Congreso del Estado, que debe actuar en la controversia constitucional.

Como yo estoy viendo el problema, es de la siguiente manera y me hago la siguiente pregunta: ¿quién está actuando en la Controversia Constitucional; está actuando el gobernador del Estado de México como Poder; está actuando el Congreso del Estado como Poder; o está actuando la entidad federativa Estado de México?.

Si quien está actuando en el caso concreto es la entidad federativa -Estado de México-, sabemos todos que se puede dar también la otra posibilidad, que el gobernador actúe por sí mismo; que el Congreso del Estado actúe por sí mismo; que el Poder Judicial actúe por sí mismo frente a otro Poder, en alguno otro de los incisos de la fracción I, del 105, creo que aquí es donde está la condición expresa; el acto que está impugnándose o que se pretende, es una negativa de una autoridad administrativa; pero la está impugnando el Estado de México.

Consecuentemente, me parece muy difícil sostener que podamos nosotros suponer que este acto, primero autogenerado por el gobernador y en segundo lugar notificado en un determinado momento ante la autoridad, constituye sus efectos a partir del momento en el que el órgano específico que tiene la representación para actuar, tiene conocimiento de él; me parece que el acto empieza a generar sus efectos, en términos de la fracción I, del artículo 20, a partir del momento que la entidad, Estado de México, tiene conocimiento del mismo a través de sus órganos.

En consecuencia, para mí, lo que se está dando es, que desde el momento en que el oficio es conocido por el gobernador en tanto es uno de los tres poderes del Estado de México, empieza a correr el plazo para la presentación de la demanda de la entidad actora, Estado de México. ¿Por qué? Porque son imputables los actos del gobernador y tienen efectos respecto de la propia Legislatura, yo no me quiero perder insisto, en los detalles, los han relatado muy bien los señores ministros, pero la condición aquí es simplemente quién es el que está actuando.

Pensemos un caso distinto que es el siguiente: La Legislatura del Estado de México actuara como Legislatura del Estado de México, no como representante de la entidad, Estado de México, en ese caso sí me parecería complicado que nosotros hiciéramos derivar una consecuencia de una notificación que recibió el gobernador, cuando la Legislatura actúa como Legislatura, ahí sí no diría: ¡Hombre! Pues no tiene ninguna relación en la consistencia de las partes, pero si en este caso concreto es la entidad, me parece que sí son imputables los actos de un caso frente al otro caso. Recordemos, no es el caso, pero los casos aquéllos que tuvimos del Estado de Jalisco, en donde el Poder Legislativo demandaba al Congreso. ¿Qué hubiera acontecido si la notificación se hubiera

hecho al gobernador del Estado? Bueno, pues evidentemente, yo no tengo por qué conocer de ese caso y no tiene ninguna relevancia para mí la notificación. Pero aquí es que hay una situación distinta de constitución del concepto de parte, y ese es el tema que a mí me parece que debe ser considerado en el caso concreto, por supuesto coincidiendo con el tema en ese caso.

Eso creo que resuelve también de forma general el problema que planteaba el ministro Valls, en cuanto a las cargas procesales que tiene la autoridad administrativa, si vale esta expresión extensiva, de tener que estar averiguando a quién tiene que notificar, este es un caso que tiene que ver con la entidad, se está demandando un problema de las competencias de la propia entidad, y en ese sentido es como me parece que se puede aquí actuar y generar esta condición de imputación.

Habiendo tenido muchísimas dudas, de verdad ayer tuve que estar viendo los antecedentes, entender claramente la mecánica de la autogeneración de los actos, yo también voy a considerar que es extemporánea la demanda en este caso señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Han pedido la palabra los señores ministro Gudiño y Azuela, pero quiero pedirles por favor que me permitan expresar mi punto de vista, para que en su segunda intervención tengan la visión completa.

El artículo 77, fracción XXVIII, de la Constitución Política del Estado de México, establece como atribuciones del gobernador de esa entidad federativa, las de conducir y administrar los ramos de la administración pública del gobierno del Estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas correspondientes, mediante las acciones públicas y los procedimientos necesarios para ese fin. El

governador del Estado de México, es pues, representante político y administrativo del Estado en términos generales, y pudiera entenderse que también es representante jurídico, cuando participa en algunos procedimientos que le permiten la calidad de parte; por excepción, tratándose de la controversia constitucional, en el año dos mil cuatro, no tenía la representación legal, ahora sí la tiene, hay reformas a la Constitución del Estado de México, introducidas el seis de julio de dos mil siete, y la nueva fracción XLII, atribuye al gobernador del Estado de México, representar al Estado en las controversias constitucionales establecidas en la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En dos mil cuatro, repito, no había esta disposición expresa, como sí la había y la sigue habiendo en el artículo 61 para la Legislatura del Estado.

Creo que el cuestionamiento total es, en una gestión pública que el gobernador del Estado de México, hace dentro de su gestión política y administrativa, la respuesta que se le notifica es inocua para el Estado en su totalidad o surte efectos y a partir de allí debe computarse el plazo para promover la controversia constitucional, independientemente de cuál sea el órgano o funcionario legitimado para hacer valer la controversia.

En la experiencia que llevamos de estos últimos trece años, los casos municipales a los que aludió el señor ministro Góngora Pimentel son harto ilustrativos, en que se notifica la decisión, generalmente por conducto del presidente municipal, y quien viene a la controversia dentro del plazo que señala la ley es el síndico, no ha habido nunca la exigencia de una doble notificación: al funcionario que realizó la gestión o que representa política y administrativamente a la entidad, y aparte al órgano legislativo.

Coincido con los argumentos que sustentó el señor ministro Góngora Pimentel, aunque ahora al parecer pudiera retirarlos, pero sí creo que la tesis de que se debe dar noticia expresamente al órgano legitimado, puede generar falta de seguridad jurídica en cuanto a la determinación de este dato fundamental en la controversia.

Y, en consecuencia, por estas breves razones también estaré en contra del proyecto y en favor de que se estime que la demanda ha resultado extemporánea.

Tiene la palabra el señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.- Sí.

Pues no cabe duda de que el caso ha resultado mucho muy interesante. Yo sigo en la idea de que en este caso la controversia sí fue promovida oportunamente.

Y yo quisiera referirme, más que al caso concreto y a todas las implicaciones, al principio en que pretenden sustentarse los ministros que sostienen la extemporaneidad, entre los que originalmente me encontré yo cuando repartí aquel documento cuyo reexamen me ha llevado a nuevas conclusiones.

La ministra Luna Ramos habló de legitimación de la causa, que la tenía el gobernador, y legitimación al proceso, que en aquel tiempo la tenía la Legislatura. Yo creo que esta división no es operativa, vamos, yo creo que es una cuestión técnica muy delicada; yo creo que la legitimación de la causa la tiene la persona moral Estado de México, persona moral oficial; y las personas morales u oficiales tienen conocimiento de los actos y actúan a través de sus órganos de representación. Este es un principio reiterado que ha sostenido

la Suprema Corte desde la Quinta Época, y que me parecería muy delicado que, en vista de las aristas, de las particularidades del caso concreto, se vaya a abandonar un principio que yo creo que ha sido fuente de certeza y de seguridad jurídica; pero además, una garantía de acceso a la justicia cuando el órgano representante de la persona moral y las entidades federativas de nuestro sistema federal, son personas morales oficiales, tienen conocimiento.

Ahora bien, el ministro Cossío tiene razón cuando dice que el gobernador con sus consultas autogeneró la respuesta que es ahora motivo de la controversia constitucional. Bueno, vamos suponiendo que la SEMARNAT le hubiera contestado al gobernador y el verdadero representante del Estado de México era la Legislatura ¿no? y por lo tanto, la respuesta la daba la Legislatura, y se hubiera venido en controversia. Bueno, estaríamos en otro caso distinto al aquí planteado.

Yo creo que el hecho de que el gobernador del Estado haya hecho gestiones, haya provocado respuestas, eso no lo legitima como representante de la persona moral "Estado de México", y esto ya no está a discusión, esto ya es una cosa juzgada en la Controversia número 67/2003; ya no podemos decir que él tiene la legitimación a la causa porque la Corte, siguiendo los precedentes antiquísimos desde la Quinta Época, dijo "no tiene legitimación".

Yo creo que no tenemos por qué hacer excepciones aquí a un principio que se ha venido aplicando, no solamente durante estos trece años en que se han multiplicado las controversias constitucionales, sino desde la Quinta Época respecto de las personas morales; yo creo que sentaríamos un principio sumamente delicado, un principio que provocaría falta de acceso a la justicia, si computamos los términos para interponer una controversia

constitucional, a partir de que cuando cualquier órgano de la persona moral, en este caso el Estado, tenga conocimiento del acto, lo mete en un cajón y lo archive, yo creo que el criterio debe ser el que tradicionalmente ha venido sosteniendo esta Suprema Corte; y bueno, ya hay una cosa juzgada de que se le dijo que en este caso el gobernador no estaba legitimado.

Por tal motivo, yo habiendo tenido en un principio las mismas dudas que los ministros que se han expresado, yo he cambiado mi punto de vista y cada día estoy más convencido de que el proyecto tiene la razón.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, debo hacer mención a que la controversia que presentó el gobernador, él desistió, no hay resolución, ¿sí hay señor ministro, perdón?

Bueno, tiene la palabra el señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bien, yo quiero manifestar que probablemente el enfoque de la ponencia es distinto al que se ha utilizado en la refutación a la misma, aquí no estamos resolviendo un problema general de quién tiene legitimación para interponer las controversias constitucionales, no, estamos ante una situación muy especial que deriva de un pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en votación dividida; de modo tal que la propia Suprema Corte no veía claro el problema de la representación, si es que queremos otorgar algún valor a los tres ministros que disintieron de la mayoría.

Entonces, el problema como lo enfoca la ponencia es ante una situación real, una situación fáctica que se produce en un asunto, en el que con los antecedentes que se han relatado hay un acto de la

Federación a través de uno de sus funciones que se considera afecta al Estado de México; no estamos determinando quién tiene la obligación de notificar y a quién debe de notificar, eso se establece en las leyes respectivas y no va a plantearse la autoridad que dicta una resolución ante una consulta de otra autoridad, quién va a ser representante para promover una controversia constitucional, no, esa autoridad tiene que notificarle a quien le hizo la consulta.

El gobernador del Estado, y aquí es donde veo yo una clara diferencia con un Municipio. El Municipio funciona a través del Ayuntamiento, forman parte del mismo cuerpo; el síndico está en el Ayuntamiento, el presidente municipal al que se le notifica forma parte de ese cuerpo, y en consecuencia ese cuerpo se entera necesariamente de lo que está sucediendo; muy distinto es cuando hay división de poderes, a menos que tengamos una mentalidad en el fondo presidencialista y que consideremos que el gobernador del Estado tiene bajo su dominio a la Legislatura, porque sobre la base de que el gobernador le tiene que notificar a la Legislatura cuando a él le comunicaron algo que él gestionó y que él tramitó, y que él considera que puede defender en controversia constitucional, pues le estamos exigiendo que tenga un conocimiento previo de algo que después va a decir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de modo tal que yo creo que el enfoque en este tema es fundamental, lo que va sucediendo va obedeciendo a la lógica de la situación, el gobernador del Estado de México, yo no me pongo a juzgar qué es lo que pretendía, simple y sencillamente él hizo una serie de solicitudes y finalmente tiene una respuesta de una autoridad de los Poderes Federales, él incluso con fundamento en el precepto que leyó el señor ministro presidente, promueve la controversia constitucional ¿y qué es lo que acontece? Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que él no está legitimado, pero hay 3 personas, el ministro Cossío Díaz, el ministro Gudiño Pelayo y el

ministro Díaz Romero, que votaron e hicieron un voto de minoría y en él no es extenso, me voy a permitir darle lectura: “no resulta aplicable el artículo 61 de la Constitución del Estado de México, pues si bien es cierto que este precepto otorga facultades a la Legislatura estatal para reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando alguna ley o acto del gobierno federal constituya un ataque a la libertad, a la soberanía del Estado, a su Constitución o a la Constitución Federal, dando vista al gobernador “igualmente cierto resulta que esta representación otorgada al Congreso es verdaderamente excepcional, pues únicamente alude al supuesto en el que los actos reclamados constituyan un ataque a los principios de libertad y soberanía del Estado que dentro del sistema federalista establece el artículo 40 de la Constitución Federal, o bien que se trate de actos que sea una agresión directa a la Constitución local, a los principios fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a la totalidad del orden jurídico local; en otros términos, este supuesto de representación únicamente se actualiza en aquellos casos en los que las normas o actos impugnados afecten a la totalidad del orden jurídico, Estado de México, en los casos en los que la impugnación se haga respecto a atribuciones específicas de un poder u órgano y no así a los supuestos acabados de mencionar, la representación corresponde a cada uno de esos poderes u órganos como acontece en el caso concreto”, continúa y finalmente haré algunos comentarios.

En efecto en la presente controversia constitucional, lo que se viene impugnando por incorrecta fundamentación y motivación es un oficio del secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que sugiere trasladar a la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana el estudio de la solicitud del gobernador del Estado de México para que se revoque la concesión de 4 de marzo de 1996

entro otros y no así una norma o acto que afecte a la totalidad del orden jurídico, examinada la demanda en forma objetiva e integral, se llega sin esfuerzo a la consideración de que el gobernador accionante incurre en un error intrascendente al decir que viene en representación del Estado de México, porque de dicho curso y de los antecedentes que constan en autos, se desprende que el oficio que viene impugnando el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, está dirigido precisamente al gobernador accionante, con motivo de requerimientos que hizo a las autoridades federales para instaurar un procedimiento que pueda culminar con la revocación de acuerdos sobre aguas, requerimientos y pláticas en que ha intervenido, no en representación del Estado, sino como jefe del Ejecutivo local, personalidad que por otra parte se le reconoce reiteradamente en el oficio impugnado, cabe agregar que el Pleno reconoció la legitimación del gobernador de Oaxaca en una controversia constitucional esencialmente igual a la que ahora se ventila, fue la Controversia Constitucional 57/2002, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, contra actos del Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Reforma Agraria, resuelto en sesión de 13 de enero de 2004, ponencia del señor ministro Juan Silva Meza; por las razones expresadas, estimamos que el gobernador del Estado de México, tiene legitimación activa en este asunto y que debe continuarse el estudio relativo, claro, fue un voto de minoría ¿pero qué se sigue del voto de mayoría? Aquí, a quien se está afectando es al Estado de México, en su integridad y es la Legislatura del Estado la quien tiene legitimación, entonces ¿qué es lo que ocurre? Que siguiendo las directrices del Pleno de la Suprema Corte, en una decisión que era cosa juzgada, el gobernador del Estado, pues simple y sencillamente hace lo lógico ante esa decisión del Pleno de la Suprema Corte, estás decidiendo, que quien puede defender este problema del Estado de México es la Legislatura del Estado y entonces, siendo la autoridad suprema

judicial, no me queda sino comunicarle a la Legislatura, e incluso ante la división de poderes, sobre la base de que la Legislatura puede actuar o puede no actuar; ¿por qué?, pues porque es un poder distinto, no hay dentro de los atributos del gobernado del Estado de México, comunicarle a la Legislatura del Estado cuando hay actos dirigidos a él que pudieran entrañarse en contra del Estado en su totalidad. Lo dice el Pleno de la Suprema Corte, pero lo dice mayoritariamente, porque hay una minoría que está dando una interpretación diferente.

Luego, no es posible exigir al gobernado del Estado de México, que él antes de la decisión de la Corte, decisión dividida, esté por encima de la visión jurídica de "x" número de ministros, 11 ministros que no se ponen de acuerdo sobre a quién debía acudir, y es entonces, cuando el gobernador actúa en coherencia con esto, y la Legislatura del Estado tiene que debatirlo y finalmente, llega a la conclusión de que sí debía acudir a la controversia constitucional y allí es donde yo siento, que debe haber coherencia; "tú dijiste que eso sólo lo puede defender la Legislatura", y no han señalado un solo argumento que establezca que el gobernador tiene que comunicar a quien va a ser su representante legal, cuando incluso este tema es debatible; pero con base en qué, él va a dirigirse a un poder independiente a decirle: "¡Oye, pues resulta que tú eres el que tienes que defender los intereses del Estado de México!".

Y aquí es donde viene el problema donde, me parece, que atinadamente el señor ministro Gudiño, hace referencia a todos los precedentes en donde, en su mayoría, en relación con el amparo la Suprema Corte ha sido muy escrupulosa en declarar la improcedencia, endesechar demandas extemporáneas; si esto no es del conocimiento del apoderado, si esto es del conocimiento de un socio de una Sociedad Anónima; pero el apoderado no tiene

noticia, pues normalmente la Suprema Corte dice, por lo pronto acepto.

¿Cómo vamos a poder hacer el cómputo de la presentación de la controversia?, a partir de la fecha en que el gobernador del Estado, titular del Ejecutivo, tiene conocimiento de una respuesta, a una consulta que realizó; desde luego, en la práctica de acuerdo con la ponencia que someto a su consideración, esto no tiene en realidad mayor trascendencia, porque finalmente, reconocemos la validez; porque ese ya es el problema de fondo, pero por lo pronto, en cuanto a dar posibilidad de defensa, pues a mí no me parece nada escandaloso ni que estemos "resucitando muertos"; ¿por qué no estamos resucitando muertos?, pues simple y sencillamente, porque el Estado de México había sido ya representado, quizás mal, y además, ya no "quizás", sino que en este momento decimos, hubo cosa juzgada, en cuanto a que estuvo mal representado.

Pero en la resolución dictada por la Suprema Corte, allí se estableció, que quien tenía la competencia era el Órgano Legislativo y allí es donde de algún modo se trata de responder a lo que la Suprema Corte dijo; ¿en qué situación quedaríamos?, yo gobernador, y pienso que a veces los gobernadores, pues les parece inconcebible, que no puedan representar al Estado, sobre todo en un problema que de acuerdo con sus atribuciones a él correspondía; ¡Bueno, no lo puede representar!, pero lo puede representar el Poder Legislativo; ¡Ah, pues ya no puedes, porque como tú ya lo estás haciendo extemporáneamente", porque de la fecha en que lo conoció el gobernador a esta fecha, ya transcurrió el plazo señalado por la ley.

Y entonces, como que yo advertiría que la indefensión es clarísima, si vienes por un lado, te digo: tú no puedes y si vienes por el otro, pues es extemporánea tu demanda, y yo no tengo problema de

estar averiguando cuestiones administrativas, pues por qué no se lo notificaste, pues se los hubieras notificado a todos los posibles representantes. Ahora, tú estás obligado a conocer la Legislación, pero la Legislación qué tiene que ver con tus atribuciones de gobernador del Estado y no hay ninguna atribución, ahora ya se reformó, y ya se dice: puede promover controversias constitucionales, pero veamos el tema cuando surge y como lo contempla la Suprema Corte en que no hay una fracción que diga: y comunicar a la Legislatura del Estado, como representante del mismo cuando se pueda o pueda promoverse una controversia constitucional, porque se está afectando al Estado. No tiene esas atribuciones, pero podría decirse: bueno, pero debiera tener magníficos abogados que adivinaran lo que la Corte va a decidir en un caso determinado, entonces pienso que no es tanto una posición bondadosa, sino que trata de ser una posición que deriva de las situaciones que se fueron dando y como se fueron dando. Si me demuestran que el gobernador, de acuerdo con sus atribuciones de Poder Ejecutivo, tenía que determinar quién está legitimado para promover controversias constitucionales y que no lo hizo, pues podrían convencerme, pero no he oído ningún argumento en ese sentido, en que a él le tocaba el comunicar a la Legislatura, no, esto pues ha sido argumentado en cuanto a que es el Estado el que le afecta la decisión y si es el Estado al que le afecta la decisión, pues debió de estar enterada la Legislatura, porque pues se trata de una presunción, como en el proyecto tratamos de demostrarlo. No hay ningún elemento que desvirtúe la fecha que se señala como aquella en la que tuvo conocimiento la Legislatura y en eso es donde nos estamos sustentando para estimar que la controversia está hecha valer en tiempo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Están anotados los señores ministros Silva Meza, Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Sánchez

Cordero en ese orden, pero es la una de la tarde. Les propongo que hagamos nuestro receso de costumbre y al regreso los escucharemos.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LA 13:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión.

Tiene la palabra el señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente, de manera muy breve, solamente para sustentar el sentido de mi voto.

Yo estoy de acuerdo con la propuesta del proyecto en cuanto a la oportunidad en la presentación de la demanda; desde luego, algunos aspectos que ha señalado el señor ministro ponente en su última intervención, me llevan a confirmarme en ese sentido en función de la secuencia que ha tenido este importante asunto; me queda muy claro, que la parte actora en última instancia es la entidad federativa como parte material así lo ha identificado el señor ministro Góngora en su dictamen, que, existe una parte formal, también me queda muy claro; sin embargo, y voy a hacer referencia también a la segunda parte del propio dictamen del señor ministro Góngora, que a mí me llama muchísimo la atención y que es lo que en conjunción con lo que se ha manifestado en relación con el conocimiento cierto de la parte legitimada para poder actuar en el caso es el Congreso, y respecto del cual no caben las inferencias, sino efectivamente que existe un conocimiento cierto para poder instar; no podemos desprendernos creo, de el análisis que se haga o se hiciera de la demanda en tanto que sí hace referencia a

omisiones, y hace referencia a omisiones que pueden generar una afectación a derechos fundamentales; eso para mí, es un tema vamos, que debo de engarzarlo con las consideraciones que hacer por ejemplo el señor ministro Gudiño Pelayo, las propias que sostiene el proyecto y que a mí me llevan a considerar la oportunidad en la presentación de la demanda, esto es, esos planteamientos vinculados con derechos fundamentales, nos llevarían a determinar por la naturaleza de las omisiones que la demanda ha sido presentado en tiempo. Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, yo quisiera decir dos cosas en cuanto a esto; tiene razón el señor ministro Gudiño en cuanto a los criterios que hablan de persona moral oficial, pero estos criterios, son criterios que tienen que ver con juicio de amparo, y la técnica que sigue la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria del 105 en cuanto a la identificación de partes como el señor ministro Gudiño lo sabe, es bien diferente; en la Ley de Amparo, lo que nos plantean los artículos 9º y 116, fracción III, son dos cuestiones diferentes, dice el artículo 9º.- “Las personas morales oficiales, podrán ocurrir en demanda de amparo por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes cuando el acto o la ley que se reclame afecten el interés patrimonial”; esta es una primera posibilidad; y la segunda y más interesantes, me parece es la forma como la Ley de Amparo establece como requisito de la demanda en la fracción III.- “La autoridad o las autoridades responsables, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos, etc.”, la técnica que se sigue ahí es una técnica de identificación concreta de autoridades, de las cuales

emana el acto; a diferencia de esto, en la Ley Reglamentaria del 105, lo que se identifica es en el artículo 22 por ejemplo: la entidad, poder u órgano demandado en su domicilio, sí, creo que hay dos maneras completamente distintas de proceder a esta identificación, y eso me parece que genera una situación diversa en cuanto a la aproximación del tema; el segundo problema, que es muy importante lo que nos recordaba el señor ministro Azuela, y justamente por lo que él menciona del voto particular y de la posición mayoritaria, creo que en este asunto la situación es extemporánea, como él nos lo recordaba en ese asunto, el señor ministro Díaz Romero, el señor ministro Gudiño y yo, consideramos que en el caso concreto el gobernador del Estado, podría comparecer porque no está definiendo o defendiendo mejor, una atribución que estuviera contemplada en términos de la entidad o poder actor; lo que resolvió el Pleno fue exactamente lo contrario, que esa atribución sí era de la entidad o poder actor, yo emití un voto particular efectivamente, pero la determinación es sobre la entidad; entonces, yo me hago la siguiente pregunta, si el Pleno definió y tiene el carácter de cosa juzgada que es la entidad, el asunto está en cómo vamos a determinar que la entidad en cuanto tal, tiene conocimiento de estos actos, por supuesto que se puede entender que esa entidad, y esto es parte, del argumento interesante, del señor ministro Gudiño, y del señor ministro Azuela, que se puede fragmentar el concepto de entidad, para efectos de entender que más haya de la entidad hay diversos órganos que la representan, etc., y que si no se da la notificación concreta y específica, o se determina con precisión, como decía el ministro Gudiño, con una certeza, la prueba a la notificación de ese órgano, entonces no puede entenderse que empieza a correr el plazo para la presentación de la demanda. Sin embargo, en el caso concreto, me parece que al haber definido que estamos frente a una entidad, yo insisto, la afectación se genera respecto del orden jurídico

Estado de México, y quien tiene que conocer, y quien tiene que actualizar de esa situación, es el propio Congreso. Tiene razón el ministro Azuela, toda la razón, no va a haber una regla específica que diga: los actos del conocimiento, o que afecten al Estado de México, que conozca el gobernador, o alguna otra autoridad, van a tener que ser notificados al Congreso, para que éste pueda ejercer. Esto evidentemente no hay, como tampoco existen en las legislaciones municipales, la solución que decíamos hace un rato, el presidente municipal deberá informar al síndico, porque ahí, lo que se entiende es un concepto que yo definí hace un rato como un problema de imputación. Me parece, que al final del día, si lo que se da es la posibilidad de que quien deba accionar en la controversia constitucional es Legislatura del Estado de México, en este caso concreto, la afectación al propio orden jurídico, genera la situación donde se pudiera dar este caso. Yo pensaba que no es esto una condición presidencialista, y es también un punto de vista muy importante, porque puede haber casos en los cuales se dé la condición contraria, que sea el gobernador del Estado el que tuviera la legitimación y tuviera que ser informado precisamente, puntualmente por parte de las Legislaturas, en el caso en que las propias Legislaturas, hubieren tenido conocimiento de esos actos. Imaginemos un caso donde se siga ante el Congreso de la Unión, un juicio político por una de las autoridades que están previstas en la Constitución, y que después se enviara la resolución de juicio político a la Legislatura del Estado. La Legislatura del Estado, cómo visualizaríamos ese caso, si el gobernador estuviera legitimado, el plazo para el gobernador le empieza a correr a partir de que la Legislatura le informa, a partir de que tiene conocimiento, a partir de que se genera la afectación, es decir, me parece que es realmente un sistema enormemente complicado, el de estar fragmentando en los casos en los que litigue la entidad, la noción de que los Poderes expresamente, o que tienen la representación, son los que tienen

que actuar en el juicio concreto. Entonces, evidentemente no va a haber la norma de derecho positivo que establezca esa obligación de notificación, pero me parece que cuando litiga la entidad, que éste es el caso concreto por definición del Pleno, sí se genera este principio de afectación a la entidad misma, y consecuentemente, el asunto de la imputación. El tema de las omisiones, yo le pediría al señor presidente, que lo reserváramos para una posterior votación, porque creo que son dos cosas distintas, y sobre eso pues también podríamos tomar posición, una vez que el señor ministro Góngora lea integralmente su dictamen, porque hasta este momento no lo ha hecho. En consecuencia con ello, yo en este punto sigo creyendo que sí hay una condición de extemporaneidad, en virtud de que la parte litigante es el Estado de México. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente. Este problema es de una gran importancia para el Estado de México, para el Distrito Federal, y para toda la República, porque se refiere a problemas de medio ambiente, al cuidado de la ecología, el agua. Por eso, a mí me gustaría que se entrara al fondo, y estoy proponiéndoles en todo caso para entrar a estudiar el fondo del asunto, podríamos tomar en cuenta dos aspectos que de una interpretación de la demanda puede desprenderse que el Estado de México, reclama en esencia la omisión de la Federación de cumplir con el derecho fundamental al medio ambiente y al desarrollo sustentable, así como otros conexos como la salud etc., en perjuicio de su población y de tomar acciones respecto a la sobreexplotación del acuífero, materia de la presente Controversia Constitucional, fundamental para las dos entidades; y, en segundo lugar que el Estado de México, también reclama que en el oficio

mencionado se omite dar respuesta a todos sus planteamientos, considerando que lo reclamado en esencia, son omisiones, podría considerarse que la demanda de Controversia Constitucional fue promovida en tiempo —si eso hacemos con el interés de este Alto Tribunal de pronunciarse sobre los graves problemas ecológicos que afectan a las dos entidades, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, en realidad tomo la moción que hace el señor ministro Cossío, de que discutamos el proyecto tal como nos ha sido presentado: oportunidad en la impugnación del oficio reclamado y decidido ese punto, veamos el tema de las omisiones que propone el señor ministro Góngora, si no vamos a combinar los dos temas, señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor ministro presidente, bueno, yo también tenía serias dudas si la respuesta que se da en el proyecto del ministro Azuela, para tener por presentada en tiempo la demanda me convenció y en realidad no me convenció; sin embargo, yo estoy de acuerdo en la procedencia, me parece que la respuesta que da el proyecto, o para considerar esta Controversia improcedente, me parece que podría no dar seguridad jurídica para la procedencia de la Controversia en los casos, en que se vea vulnerada la soberanía de los Estados, pues en similitud de circunstancias muchos asuntos que hubieran sido conocidos, e incluso como en el caso, promovidos por otros de los poderes del Estado podrían volverse a promover, podrían volver a promoverse o a rehabilitar la preclusión del derecho a hacerlo, a través del cambio en la persona del promovente, y en este caso me parece que los hechos notorios derivados del informe de gobierno, un acto público, del que por supuesto participa el gobernador, son suficientes para acreditar que la Legislatura del Estado tuvo conocimiento de la interposición por parte de un órgano que no

ejerce la representación legal del Estado, con lo que a nuestro juicio, la notificación formal de la existencia del oficio o bien de los actos que se consideran materia de esta Controversia, no debe ser el criterio que rijan el sentido de esta resolución y concretamente de la procedencia; en atención a lo antes dicho, la oportunidad de la demanda en nuestra opinión, debería acotarse incluso mucho más allá de lo propuesto por el proyecto, es decir el proyecto propone que son poderes distintos e independientes, por lo que no tiene uno por qué enterarse de lo que el otro hace.

Tal acotación podría ser en el sentido de señalar que procederá a actualizar la oportunidad de la demanda y podrá considerarse que la autoridad se hace sabedora de un acto que puede resultar lesivo de la soberanía del Estado, como en el caso únicamente cuando exista de por medio la interpretación de un derecho fundamental por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en el caso desde luego es el derecho a un medio ambiente adecuado, y otra vertiente podría ser, pero ya inclusive podría verse en el fondo, lo que acaba de decir el ministro Góngora Pimentel, en el caso, en realidad este oficio no da respuesta es prácticamente constituye evasivas, a la petición por parte del Gobierno del Estado de México, y entonces podría inclusive actualizarse la jurisprudencia del Pleno en donde se establece que cuando se trata de omisiones, la oportunidad para la impugnación se actualiza día a día mientras aquellas subsistan. Ésta sería otra vertiente; sin embargo, ya en el fondo podría inclusive, si es que procede la controversia, verse si efectivamente procede para que se dé una respuesta real y no constituya, como en el caso, esta respuesta por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, una evasiva a la petición del Gobierno del Estado de México. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente. Señoras y señores ministros, yo he seguido con enorme atención la discusión, es evidente que el asunto en el fondo merecería toda la atención; sin embargo, creo que estamos en el tema de si es procedente o no exclusivamente, y a ello me voy a centrar. Yo he escuchado los argumentos que se han vertido a favor y en contra, y me parece que estamos perdiendo de vista, algo que para mí es fundamental. Las entidades federativas, y en este caso los Estados, porque cuando hablamos de entidad, y por eso recoge el vocablo la Ley Reglamentaria, estamos incluyendo al Distrito Federal que no es un estado, propiamente; los Estados son organizaciones políticas integrales; consecuentemente en este sentido, quien participa es la Entidad o el Estado. Me parece que, independientemente de que la distribución del ejercicio del poder en un Estado se haga entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no desvirtúa la connotación de "Estado" como tal. Bien, en este sentido, me parece que aquí de lo que se trata es de determinar si el Estado, más allá de quien haya comparecido a los procesos, si el Estado debe darse por notificado o no, de una resolución que dictó este Pleno, que generó a su vez, la intervención de otro órgano del poder público del Estado, promoviendo otra controversia.

Yo quiero hacerles notar dos circunstancias: La primera.- Al Estado de México, por conducto obviamente del domicilio señalado, se le notificó la resolución de sobreseimiento de este Pleno, el diez de septiembre de dos mil cuatro, y la Legislatura interpuso su controversia hasta diciembre. Ahora bien, aquí se ha dicho: no, es que la Legislatura no depende del gobernador, no, es que la estructura constitucional de un Estado, es cohesionada en su orden constitucional, que es el que rige para el Estado, y en este caso en

particular, aquí se ha dicho que el gobernador, yo también me permito diferir un poco de que el gobernador no tenga la obligación, yo creo que el gobernador tiene la obligación y la tuvo, en su caso, si en su primera instancia violentó su orden jurídico interno, que pudo haberle traído aparejadas responsabilidades, al tener conocimiento de que no se le estaba reconociendo la posibilidad de acudir en representación del Estado, debió haberle notificado inmediatamente a la Legislatura, y les voy a señalar por qué es mi convicción que así es: el artículo 77 de la Constitución del Estado, señala: "Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado, fracción II... -la primera es cumplir la Constitución Federal, que también tendría que ver, pero me voy a referir exclusivamente a la fracción II- ...cuidar el cumplimiento de la presente Constitución y de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen, expidiendo al efecto las órdenes correspondientes". Si el gobernador desconocía el precepto constitucional que en aquel entonces establecía que era la Legislatura, es su problema, pero su desconocimiento no puede eximir de la obligación que tenía, y me parece que no aceptar esto, es abrir un espacio muy riesgoso. Consecuentemente, y para concluir, porque quiero ceñirme a lo que hemos acordado de la brevedad, me parece que la Entidad se puede y se debe dar por notificada, desde el momento en que el gobernador, jefe de Estado y de Gobierno del Estado recibió la notificación el diez de septiembre.

Aun, suponiendo sin conceder, que esto no fuese así, yo pregunto: ¿por qué la Legislatura del Estado actuó tres meses después de que el Estado, por conducto del gobernador, tuvo conocimiento de ello?

Me parece que si la Legislatura está señalando que tuvo conocimiento hasta esas fechas, está reconociendo que se le debió

haber notificado para que ella pudiera actuar conforme a su orden constitucional interno, y repito, el gobernador tiene la obligación de cuidar el cumplimiento de la Constitución del Estado, de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen.

Como representante de la entidad recibió una notificación que debió haber comunicado de inmediato a la Legislatura, no hacerlo, en mi opinión, puede traer aparejada una responsabilidad para el gobernador, si así lo deciden en su Estado, pero me parece que de ahí sacar la conclusión de que no estuvo notificada la Legislatura hasta que tres meses después actuó, es altamente riesgosa, por eso yo estoy por la improcedencia también del presente asunto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Gracias señor presidente. Hay varios puntos muy interesantes que se han tratado y a los que quisiera brevemente dar respuesta. El ministro Azuela leyó parte del voto de minoría que emitimos tres ministros de esta Suprema Corte: el ministro Juan Díaz Romero, el ministro José Ramón Cossío, y un servidor.

Yo quiero decirles que yo sigo convencido de esa posición, que por lo que he visto en la discusión, también comparten la ministra Luna Ramos y el ministro Fernando Franco, pero eso ya es cosa juzgada, ya concluyó, el Pleno dijo: "No tiene legitimación".

Yo quiero suponer que en la misma frecuencia de los ministros de la minoría estaba el gobernador del Estado, y que él, considerando que sí tenía legitimación, promovió su Controversia Constitucional, esa Controversia Constitucional la Corte por mayoría, en un tema

como lo reconoció el ministro Azuela, debatido, dijo: “Tú no tienes la legitimación, la legitimación la tiene el Congreso del Estado”, en ese momento el gobernador notifica a la Legislatura local, pero lo hace tardíamente, lo hace tres meses después o dos meses y medio después.

Bueno, yo estoy de acuerdo con el ministro Fernando Franco en que eso pudiera traer alguna responsabilidad, ¿pero la responsabilidad –pregunto yo– en que incurre un funcionario de una persona moral del cual no es representante, esa negligencia en no comunicar al representante afecta a la persona moral, esta es una nueva teoría de la personalidad jurídica? Bueno, pues no, no estamos aquí discutiendo si el gobernador incurrió o no incurrió en responsabilidad, eso es problema de su soberanía y de quien tenga competencia en el Estado de México.

Estamos viendo si esa actuación de él, que aceptemos que sea negligente, que aceptemos que no fue oportuna, ¿va a comprometer y a vincular a la persona moral oficial, que es el gobierno del Estado?, esta tesis se me hace mucho muy peligrosa, yo veo el riesgo en esta tesis, no en la tesis tradicional, que dice: “Cuando la representante de la persona moral tenga conocimiento, entonces le empiezan a correr los términos y empiezan las cargas procesales que deba tener.” Yo creo que la tesis que he mencionado no solamente tiene aplicación en amparo, es parte de todo el entramado constitucional, nadie puede ser afectado si no, dice el artículo 14: si no ha sido previamente oído y vencido en juicio, como se ha interpretado el artículo 14; bueno, pero una persona moral es notificada, es oída a través de sus representantes; por lo tanto, yo a medida que escucho más argumentaciones me voy convenciendo de que en este caso, por la circunstancia de este caso, la controversia constitucional está interpuesta en término, y la

supuesta negligencia del gobernador no puede hacer que se afecte toda la persona moral cuando ya esta Corte dijo que no estaba legitimado, que no la representaba.

Yo creo que el gobernador notifica al Congreso tarde, aceptémoslo, que lo hizo, precisamente en cumplimiento de la ejecutoria de esta Corte, o le dice esta Corte, tú no eres, pero lo dice por votación dividida, no era evidente; por tal motivo, señor presidente, yo me sigo reafirmando en el criterio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Voy hacer un brevísimo comentario, creo que una cuestión es la representación del Estado, que desde luego sí la tiene el gobernador, como leí de entre sus facultades, si no la tuviera ni siquiera le contesta, y otra cosa distinta es la legitimación para promover una controversia constitucional; recuerdo a los señores ministros que hay casos de otros Estados donde la legitimación procesal activa se le otorga al procurador del Estado, se notifica al gobernador o se notifica al Congreso el acto que se estima le sigo del interés estatal y, a través del procurador se hace valer la demanda de controversia constitucional. Nos dice el señor ministro Azuela: es muy distinto en un Municipio donde están reunidos todos y el presidente municipal le puede decir al síndico: promueve; no se trata de ordenarle a la Legislatura que promueva, simplemente decirle: aquí hay este acto que estimo lesivo de la soberanía del Estado, no está a mi alcance promover la controversia porque la potestad, la facultad es tuya y lo hago de tu conocimiento; creo que en esto comparto con el señor ministro Franco que sí hay esta obligación de comunicar a quien tiene la legitimación procesal activa para que despliegue sus atribuciones, pero en el gobernador sí hay representación política administrativa del Estado, y el hecho de que otro tenga la atribución de presentar la demanda, pues solamente da lugar a que el gobernador así se lo haga saber. Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Dice el 105: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes: De las controversias constitucionales”, etcétera, se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal, en el caso es muy claro que la controversia surge entre el Estado de México y la Federación, ese problema no tiene mayor derivación; qué dice sobre representación, la Constitución no dice nada; luego debe resolverse conforme a la Ley Reglamentaria del 105. Artículo 11: El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios, que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos. Aquí es donde, sobre todo, insistiendo el señor ministro presidente, que el gobernador sí tiene representación del Estado, estamos ante una situación confusa, porque en última instancia, el gobernador fue el que realizó todos los actos que dieron lugar a ese oficio y en consecuencia podría establecer la interpretación de que al venir por primera vez a la Suprema Corte en controversia constitucional, tenía la representación conforme a las leyes que lo rigen y aquí entra un problema debatible, pero que como dijo el ministro Gudiño fue cosa juzgada, y por mayoría de votos se dijo tú no tienes representación, no tienes legitimación.

Entonces qué ocurre, el artículo que se leyó sobre las facultades del gobernador habla de que debe dictar reglamentos y dar las órdenes, él le va a ordenar a la Legislatura del Estado, no, yo pienso que hizo lo que el sentido común recomendaba, simple y sencillamente mandarle el informe a la Legislatura del Estado pero ya sobre la base de que de algún modo era derivación de lo dicho por la Suprema Corte, en otras palabras, el gobernado actúa con docilidad y disciplina ante el fallo del más Alto Tribunal de la República y es

donde a mí me resulta verdaderamente incoherente que cuando viene la Legislatura que fue quien determinó el Pleno de la Corte, le digamos: Bueno sí tu tienes representación pero resulta que estás haciendo valer tu controversia extemporáneamente porque al Estado se le comunicó a través del gobernador, y aquí yo digo: sí podemos hablar de una entelequia el Estado, sí, pero el Estado solamente puede tener conocimiento de los actos que lo afectan a través de sus órganos y en consecuencia, ahí es donde viene la distinción en que no es lo mismo que haya sabido el gobernador, que el gobernador haya intentado algo que estimó que era de su representación y que de pronto ante la decisión dividida de la Suprema Corte se le señala que él no lo puede hacer y entonces es donde el proyecto ve la posibilidad de tener presentada con oportunidad la demanda.

Pero quisiera yo por coherencia con mi manera de pensar, referirme a otra cosa, ha habido intervenciones que yo definitivamente no comparto, la procedencia es un problema previo, aun siento que pedagógicamente cuando alguien quiere subirse al cuadrilátero, es siempre que proceda, de modo tal que si no procede no lo dejan subirse al cuadrilátero, y no se puede decir, es que va a ser una pelea fenomenal, es que esto va a ser maravilloso, vamos a poder hablar de la salud, vamos a poder hablar del ambiente y son temas preciosos, pues sí, pero no puede subir al cuadrilátero porque no procede.

De manera tal que yo en ese sentido desde luego rechazaría cualquier modificación a mi ponencia porque desquiciamos lo que es el análisis técnico de cualquier medio de defensa, primero tenemos que examinar si procede o no procede y eso o nos permite entrar al fondo o no entramos al fondo, pero no una situación en la que pondríamos los caballos detrás de la carroza, ¡ah! Pues como

es una carroza hermosísima pues que sea la carroza la que jale a los caballos, no, debe haber coherencia, si no hay procedencia se acabó, no hay procedencia porque fue extemporánea la demanda, decimos pero vamos a interpretar que está en tiempo, bueno ahí me parece interesante la interpretación que se ha hecho sobre un acto que pudiera tener deficiencias en su fundamentación y motivación, pero una omisión, para decir y como es una omisión pues mientras no se dicte el acto estás en tiempo, no aquí hay un acto perfectamente dictado y podrá ser infundado ¿quién sabe? Pero por lo pronto si queremos ir de México a Cuernavaca y vamos por la carretera a Toluca, sin conectar con la de Cuernavaca no vamos a llegar a Cuernavaca por qué, porque no es la carretera idónea, de manera tal que en ese sentido y no obstante que pudieran pensar que estoy hablando en contra de mi proyecto, porque en última instancia pues esto podría contribuir en un argumento colateral a la procedencia, sin embargo estimo yo que de ninguna manera podríamos aceptar eso, me parece más lógico el hacer las interpretaciones que hace la ponencia sobre la extemporaneidad a que nos asomemos, claro, ya en materia de suspensión se ha hablado de asomarse un poquito al fondo, pero en controversia constitucional vamos a asomarnos al fondo y vemos cómo hacer que proceda la controversia, eso definitivamente lo rechazo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. De manera muy breve, algunas cuestiones que se me ha resultado cita; yo quisiera señalar que son dos cosas muy diferentes lo que hemos estado discutiendo; para efectos de la procedencia de ésta, de esta controversia constitucional, el problema es: Es oportuna o no es oportuna; lo que se ha señalado respecto de problemas de legitimación en la causa y en el proceso, están referidos con la

Controversia Constitucional que ya se resolvió por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que fue la 67; yo mencioné en el momento que intervine, estas dos referencias, hice estas dos referencias en la legitimación, en la causa y en el proceso. Me decía el señor ministro Gudiño que pretendía yo cambiar la jurisprudencia, no, traigo todas las tesis de legitimación en la causa y en el proceso y estoy perfectamente apegada a la jurisprudencia desde la Quinta Época, que ha determinado cuándo se da la legitimación en la causa y en el proceso, y yo lo que decía es: El gobernador del Estado, en aquella época, podíamos aducir que tenía legitimación en la causa, porque fue el que promovió, el que instó, el que le mandó la comunicación al titular de SEMARNAT, pero no tenía legitimación en el proceso, y así se lo dijo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia que sobreseímos, por qué razón, porque el artículo 61 de su Constitución decía que solamente tenía legitimación para acudir a defender en controversia constitucional un problema de soberanía del Estado, el Congreso local; entonces, por esa razón, la Corte determinó que no había legitimación en el proceso, y a eso hice referencia exclusivamente, sin pretender cambiar, ni el concepto, ni las tesis, ni mucho menos, simplemente hice una semejanza a lo que en ese momento se había resuelto en esa controversia.

Ahora, se dijo también por el señor ministro Azuela Güitrón, que no tenía el gobernador del Estado la obligación de comunicar al Congreso local la determinación de que se había sobreseído la controversia, y que por esta razón, tenían ellos que promover la controversia correspondiente, porque eran los legitimados, porque fue lo que se le ocurrió a la Corte, no, no se le ocurrió, fue en un análisis, en un debate, en el que después de haber determinado la lectura específica de la Constitución del Estado de México, llegamos a la conclusión de que si bien es cierto, como lo dijo el señor

ministro Fernando Franco, y como lo dijo el señor ministro presidente, que el gobernador sí llega a tener representación, pero que específicamente, para la materia de la promoción de controversias constitucionales, en esa época, no en ésta, porque ya se modificó la Constitución del Estado de México, el que tenía la legitimación era el Congreso del Estado y era lo que no le permitió en ese momento, reconocerse como legitimado al gobernador del Estado, entonces, no es que en un momento dado quisiera o no comunicarlo, que dependa o no dependa de él el Congreso del Estado, no son problemas de voluntad ni de que en un momento dado al Pleno se le hubiera ocurrido en ese momento el determinar que tenía o no legitimación, no, fue del análisis de los argumentos y de sobre todo de su Constitución local, que es la que determinaba quién era el legitimado para acudir a esa controversia; que hubo divergencias de criterio y hubo votos particulares por tres de los señores ministros, ellos dieron sus razones por las cuales en un momento dado estimaban que podía aceptarse la legitimación del gobernador, pero siete votos determinamos lo contrario.

Entonces, la comunicación que tenía que hacer el gobernador a la Legislatura ¿era o no obligatoria?, pues por supuesto que sí, porque de alguna manera, ya lo leyó el señor ministro Franco, la Constitución le dice que tiene la obligación de cumplir con todas las reglamentaciones, disposiciones de carácter administrativo y legal; entonces, hay un artículo que diga específicamente ¿tiene la obligación de notificarle al Congreso del Estado? No, no lo hay, no lo hay ni tiene por qué haberlo, pero ellos, en su Constitución se dieron libre y soberanamente, la determinación de que quien tenía en ese momento la posibilidad de acudir a la controversia constitucional, era el Congreso, y si ellos se dieron esa determinación en su Constitución, pues por supuesto que existía la obligación del gobernador de saber que si no le estaban contestando adecuadamente a su solicitud formulada al titular de

SEMARNAT, pues evidentemente si iba a promover una controversia constitucional, tenía que hacerlo ¿cómo?, pues a través del órgano legitimado, según su Constitución para ello.

Y finalmente, pues no es que se le haya dejado en estado de indefensión, simplemente fue en aplicación de sus propias determinaciones.

Y por otro lado, también coincido plenamente con el señor ministro Azuela, en cuanto él dice que el hecho de que se determine que en el fondo pudiéramos tener una magnífica discusión en materia de derechos ambientales y fundamentales, va a ser necesario que busquemos la posibilidad de darle la procedencia a la controversia constitucional, cuando no la tiene; pues yo creo que eso no puede ser; porque de lo contrario, pues yo diría, se acabó la improcedencia en juicio de amparo, en la acción de inconstitucionalidad y en controversia constitucional en referida oportunidad en la presentación de las demandas ¿por qué?, porque en todas se discuten derechos importantísimos tutelados por nuestra Constitución, llámense derechos fundamentales o de la parte orgánica de nuestra Constitución; pero yo creo que si lo que interesa es que entremos al fondo para discutir todos estos importantes derechos, pues entonces hacemos nugatoria la idea de que existen, previamente al análisis de esto, cuestiones relacionadas con la procedencia de estos juicios.

Y por esta razón, señor, yo me reafirmo en la determinación de la improcedencia del juicio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ya dieron las dos de la tarde, señores ministros; pero les pido muy atentamente que escuchemos

al señor ministro Valls, antes de levantar esta sesión, porque estoy avisado de que el jueves próximo no contaremos con su presencia. Adelante señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, muchas gracias, señor presidente.

Muy breve, yo he advertido en algún momento que corremos el riesgo de variar la litis en este asunto, como lo ha señalado la ministra Luna Ramos.

Aquí el único acto impugnado es el Oficio, el Oficio de SEMARNAT, -porque hace un rato se habló de omisiones-, no hay impugnadas ninguna omisión; el único acto impugnado es el Oficio; de manera pues que, para hacer esa precisión que yo advierto el riesgo de que estemos variando la litis, para eso pedí la palabra y se lo agradezco mucho, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pues les propongo que dejemos pendiente de intención de voto este tema; o de votación, y que lo sigamos discutiendo el jueves próximo.

Levanto la sesión y los convoco para esa sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:05 HORAS)