

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 24 DE MARZO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
21/2006	<p>LISTA OFICIAL ORDINARIA DOS DE 2008.</p> <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Estado de Chihuahua y del Municipio de Juárez de esa entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 39, fracciones I, II y III, 68 y 71 del “Reglamento para la Ubicación y Operación de las Estaciones de Servicio para el Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua”; del Resultando “1” del acuerdo municipal de 24 de abril de 2003 y el acuerdo estatal de 8 de diciembre de 2005, publicados en el Periódico Oficial estatal el 14 de diciembre de 2005, relacionados con la publicación y entrada en vigor de dicho Reglamento.</p>	3 A 43 Y 44 INCLUSIVE
116/2006	<p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ)</p> <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Matías Romero Avendaño, Estado de Oaxaca en contra del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca y del Ayuntamiento del Municipio de Santa María Petapa de esa entidad federativa, demandando la invalidez de la determinación de 4 de abril de 2006 del Pleno del Tribunal demandado en la que se declaró incompetente para conocer y resolver la controversia entre el Municipio actor y el de Santa María Petapa del mismo Estado, así como la determinación del Ayuntamiento demandado de 2 de octubre de 2002 en la que modificó el ámbito de su jurisdicción.</p>	45 A 60 Y 61 INCLUSIVE
	<p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ)</p>	

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 24 DE MARZO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

2

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
40/2006	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes en contra de los Poderes Ejecutivo Federal y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, demandando la invalidez de la orden de visita número 000066355 de 24 de febrero de 2006, al “Rastro Municipal de Calvillo”, así como las ordenes complementarias y su ejecución de suspensión de trabajos y servicios de dicho rastro.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</p>	62 A 68

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES
VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL OCHO.**

A S I S T E N C I A:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

JOSÉ FERNANDO GONZÁLEZ SALAS.

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

MARIANO AZUELA GÜITRÓN SERGIO.

ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.

JUAN N. SILVA MEZA.

AUSENTE: SEÑORA MINISTRA:

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:50 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente,
con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 28, ordinaria, celebrada el jueves 13 de marzo en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Esta a consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta, no habiendo manifestaciones, les consulto su aprobación en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: QUEDÓ APROBADA EL ACTA, SEÑOR SECRETARIO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Sí señor presidente, con mucho gusto.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO: 21/2006. PROMOVIDA POR EL
PODER EJECUTIVO FEDERAL EN
CONTRA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA
Y DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ DE ESA
ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO
LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39,
FRACCIONES, I, II Y III, 68 Y 71 DEL
"REGLAMENTO PARA LA UBICACIÓN Y
OPERACIÓN DE LAS ESTACIONES DE
SERVICIO PARA EL MUNICIPIO DE
JUÁREZ, ESTADO DE CHIHUAHUA";
DEL RESULTANDO "1" DEL ACUERDO
MUNICIPAL DE 24 DE ABRIL DE 2003 Y
EL ACUERDO ESTATAL DE 8 DE
DICIEMBRE DE 2005, PUBLICADOS EN
EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 14
DE DICIEMBRE DE 2005,
RELACIONADOS CON LA PUBLICACIÓN
Y ENTRADA EN VIGOR DE DICHO
REGLAMENTO.**

La ponencia es del señor ministro José Ramón Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Este asunto, recordarán los señores ministros, que se empezó a discutir en la sesión anterior, y estamos aquí para continuar la discusión en cuanto al fondo.

Según mis apuntes, quedaba en turno de la palabra la señora ministra Sánchez Cordero, no sé si es una confusión.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: ¡No, señor ministro presidente!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor ministro presidente.

Yo estoy de acuerdo con la conclusión a la que llega el proyecto que somete a nuestra consideración el señor ministro Cossío. Esto en atención a los siguientes puntos:

De conformidad con lo que dispone el inciso g) de la fracción V del 115 de la Constitución: "Los Municipios están facultados para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en dicha materia"; por su parte, la Ley General de Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente, dispone en su artículo 8º: "Que los Municipios tienen a su cargo entre otras, las siguientes facultades: La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal, la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén atribuidas expresamente a la Federación o a los Estados; la aplicación de disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de contaminación atmosférica generada por fuentes fijas y fuentes móviles"; adicionalmente, tal y como se señala en el proyecto, la competencia en materia de medio ambiente a cargo de los Municipios tiene íntima relación con la atribución de estos en materia de ordenamiento territorial, artículo 115, fracción V, incisos a) y d) de la Constitución, en la cual se toma en cuenta diversos criterios de índole ecológica, ya que uno de los fines de la zonificación y la regulación del uso del suelo es precisamente, la protección y el equilibrio ambiental".

A su vez, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua, establece: "La concurrencia de los niveles de gobierno estatal y municipal, y cuya finalidad es establecer las normas conforme a los cuales dichos niveles ejercerán sus atribuciones para zonificar el territorio y determinar las provisiones, reservas, destinos y usos de áreas y predios, este ordenamiento legal establece como atribuciones del Municipio: formular, aprobar y administrar planes municipales de desarrollo de centros de población; regular y controlar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población; administrar la zonificación prevista en los planes de desarrollo urbano que correspondan a su jurisdicción territorial y expedir los reglamentos en materia de desarrollo urbano que sean necesarios para regular los procesos de mejoramiento, crecimiento y conservación de los centros de población ubicados en su territorio".

Con estos antecedentes del marco normativo que rige la materia, resulta por demás justificado desde mi punto de vista, que el Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua, contrario a lo sostenido por el promovente de la controversia constitucional sí cuenta con atribuciones para emitir disposiciones en materia ambiental, como para la distribución y control del uso de suelo. Esto es, no es intención del Municipio demandado, controlar o regular el mercado de estaciones de servicio, en su territorio; la emisión del Reglamento, que por esta vía se está controvirtiendo, encuentra apego en las atribuciones, tanto constitucionales como legales, que se establecen a favor del Municipio demandado, por lo que su contenido no tiene impacto, ni intención en las materias de rectoría económica del Estado y mucho menos en materias de competencia económica y monopolios, tal y como lo hace ver la parte promovente.

Por otro lado, respecto del argumento hecho valer por la parte promovente en el sentido de la razonabilidad de la distancia de mil quinientos metros, que debe existir entre estaciones de servicio, a fin de determinar si en el caso se violan o no determinadas garantías fundamentales; comparto el sentido del proyecto al declarar tal argumento como infundado, ya que la naturaleza de la controversia constitucional es: la de resolver conflictos entre órganos, determinando si los sujetos o parte demandada cuentan con atribuciones para ejercer o llevar a cabo determinado acto y que con su ejercicio no se excedan las atribuciones que le competen, generando con ello una posible invasión en las facultades de otro sujeto. Esto es, que el actuar de un órgano se encuentre apegado a las disposiciones correspondientes que lo facultan para ello o bien que su ejercicio no suponga o conlleve la infracción al esquema organizativo contenido en la Constitución Federal.

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio de este máximo Tribunal, derivado de la Controversia Constitucional 15/98, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, cuyo rubro es del tenor literal siguiente: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.-** Diferencias entre ambos medios de control constitucional”.

En este orden de ideas, considero correcta la conclusión a la que llega el proyecto, en el sentido de que éste, la controversia, no es el medio idóneo para plantear una supuesta violación de un derecho fundamental derivado del acto concreto de aplicación de la norma en cuestión, que es el relativo a la limitante para el establecimiento de estaciones de servicio en distancias menores a mil quinientos metros, entre cada una de ellas.

Por lo antes expresado, mi voto será a favor del proyecto.

Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- Mil disculpas ministro, es que no encontraba ya mi participación.

Señores ministros, yo también como el señor ministro Valls, quiero manifestar que estoy de acuerdo con la propuesta del proyecto que hoy se analiza. Estimo que tal y como se sostiene, no se invade la esfera de competencias de la Federación al emitir, el Municipio, un Reglamento en el que se establecen las disposiciones relativas a la ubicación y a la operación de las estaciones de servicio de gasolina en Ciudad Juárez, Chihuahua, pues ello lo hace de acuerdo a cuestiones de necesidad en los distintos sectores del Municipio a las circunstancias ecológicas y de riesgo y a la realidad territorial del mismo Municipio. Considero que es precisamente con la emisión de este tipo de reglamentos, con los que los municipios regulan su realidad: socio-económica; territorial, y hasta ecológica; facultades que sí les fueron otorgadas con la reforma que sufrió el artículo 115, constitucional en mil novecientos noventa y nueve.

Efectivamente, en la Controversia Constitucional 12/2001, promovida por el Municipio de Tulancingo de Bravo, Estado de Hidalgo, este Tribunal constitucional desarrolló la facultad reglamentaria otorgada por el Constituyente permanente a favor de los municipios, en la cual se señaló que desde mil novecientos ochenta y tres, se había reconocido constitucionalmente al Municipio una facultad reglamentaria. Sin embargo, su ejercicio se supeditaba a desarrollar las bases normativas que deban establecer las Legislaturas de los Estados, sin que los municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de ajustarse a sus respectivas

particularidades, pues solo actuaban como reglamentos para detallar la Ley.

La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, amplió la esfera de competencia del Municipio en lo referente a su facultad reglamentaria, en los temas a que se refiere precisamente el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 115, de la Constitución Federal. Esto es, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organice la administración pública municipal, regule las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Bajo este tenor, en el precedente aludido, este Alto Tribunal dejó asentado que los ayuntamientos pueden expedir los reglamentos derivados de esta fracción II, del artículo 115, constitucional, que tiene una mayor extensión normativa, y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente, aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus respectivas competencias; así, en dicho precedente, se sostuvo que las normas reglamentarias derivadas de la fracción II, segundo párrafo del artículo 115 constitucional, tienen la característica de la expansión normativa, es decir; permite a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en relación a sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales, urbanísticas, e incluso de ecología, tal y como acontece en el presente caso; acorde con lo anterior, estimo que de la lectura integral del Reglamento impugnado, se aprecia que el mismo contiene un sistema en el cual se otorgó una prioridad al equilibrio ecológico, a preservar el medio ambiente, a prevenir y controlar emergencias ecológicas y daños ambientales, entre otras

atribuciones que a mi entender, derivan precisamente de esta fracción II y V del artículo 115 constitucional, así como del IV constitucionales; en cuanto establece este último el derecho fundamental, -aunque ya escuche ahorita la observación del ministro Sergio Valls- de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

De todo lo anterior, y desde mi óptica, considero que este es uno de los casos en que corresponde al Municipio precisamente, establecer las bases concretas, las reglas que deben regirlo, dadas sus particularidades, pues sólo las autoridades municipales conocen de esta realidad, de sus necesidades y de las necesidades de su población con el propósito de hacer vigente los postulados contenidos en estos preceptos constitucionales antes citados. Por último, no quiero dejar de destacar la importancia del ejercicio realizado por el Municipio de Juárez, en el Estado de Chihuahua, para que con base en un objetivo ecológico, reglamente todo lo relativo a estaciones de servicio en su territorio; lo anterior, no implica que, como lo establece el proyecto, se esté calificando el contenido concreto de cada una de las disposiciones que integran el Reglamento, pues ello sería materia en su caso de un diverso juicio; pero creemos, que es loable, la idea del Municipio de tratar de planificar el establecimiento de estaciones de servicio por razones ecológicas, de riesgo, de preservación del ambiente, y de urbanismo; no obstante lo anterior, nos permitiríamos sugerir al ponente si es que tuviera a bien aceptarlo, que se transcribiera en el cuerpo del proyecto el contenido de los artículos impugnados, toda vez que si bien es cierto que lo que se está cuestionando en esencia en la presente controversia, es la invasión del Municipio en la esfera de competencias de la Federación, al emitir este Reglamento, estimamos necesario, tener a la vista estas normas impugnadas; si no lo acepta el ministro ponente, de todas maneras estaríamos de acuerdo con él. Gracias presidente, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, yo pienso que la última sugerencia hecha por la ministra Sánchez Cordero, debe aceptarse, pienso que es fundamental que aparezca el contenido de estos preceptos que son los que estamos examinando en su constitucionalidad; sustancialmente estoy de acuerdo con el proyecto, no reitero las argumentaciones, estoy de acuerdo con las intervenciones que se han hecho en torno al mismo, en relación con que se trata de una atribución del Municipio, y por lo mismo, no hay invasión de esfera, de la esfera federal; sin embargo, yo haría dos sugerencias, que son más bien de supresión, porque de otra manera, esto probablemente nos llevaría a debatir un tema o dos temas, una que me parece muy clara en la medida en que ya el Pleno de la Suprema Corte estableció jurisprudencialmente que en la controversia constitucional se pueden plantear violaciones a cualquier precepto de la Constitución, incluyendo su parte dogmática; aquí en alguna parte del proyecto, se señala que no es la controversia constitucional idónea, para examinar violación a derechos fundamentales, pienso que no solamente en el famoso asunto de Temixco, sino en muchos posteriores, en las controversias constitucionales, hemos examinado el respeto a la primera parte de la Constitución, de ahí, que ahí propusiera también la supresión; pero también se hace algún estudio que me parece innecesario, aquí en realidad está ya muy claramente demostrado que se trata de una atribución en materia de control ecológico, y que es correcto que el Municipio haya aplicado las reglas que consideró pertinentes, pero hay una parte en que se entra a un análisis de la rectoría económica del Estado, y se afirma de inmediato que aquí estamos en presencia de una materia en la que deben concurrir los tres órdenes de gobierno.

Bueno, esto pienso que sería debatible porque el artículo 25 no establece en ninguno de sus párrafos esa situación, esto después ya se viene a fundar en la Ley de Planeación Económica, pero como que todo esto resulta innecesario porque no es problema de rectoría económica, como que incluso siento que es contradictorio el proyecto, porque por un lado señala con toda nitidez que aquí no se está afectando la libertad de trabajo, que aquí es un problema de contaminación ambiental, y que esto deriva claramente de uno de los incisos de una de las fracciones del artículo 115 de la Constitución, de modo tal que con esto ya está suficientemente resuelto, y no entrar a un debate que sería idóneo si realmente estuviéramos ante situaciones de restricción de carácter económico, pero no es restricción de carácter económico. Pienso que para otra ocasión será muy ilustrativo profundizar en el 25 constitucional, pero en el caso resulta cuando mucho muy colateral, y repito, un tanto debatible.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más de los señores ministros?

Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Cómo no, gracias señor presidente. En la sesión anterior en que se comenzó a analizar este asunto yo había aceptado algunas modificaciones que hizo el señor ministro Góngora, las cuales constan en el acta y por supuesto que las conservaré.

Esta parte que ahora nos comenta la señora ministra Sánchez Cordero, de complementar con las ideas de Tulancingo y Pachuca, yo en eso estoy completamente de acuerdo, la transcripción de los preceptos que sugiere ella misma y el señor ministro Azuela, también por supuesto que lo hacemos.

En cuanto a estas últimas dos cuestiones que plantea el ministro Azuela, yo creo que son muy interesantes. La primera, es que creo que estamos discutiendo el tema de los derechos fundamentales en las controversias desde dos puntos de vista.

Por supuesto que está el asunto de Tulancingo, que señalaba el señor ministro Azuela, está el asunto del Municipio de Río Bravo, que señalaba el señor ministro Valls, como una cuestión, y por otro lado, está la resolución que se tomó, al menos yo recuerdo, bajo un proyecto presentado por el señor ministro Gudiño, en octubre del año pasado, cuando se discutieron las controversias presentadas por diversos Municipios contra la Ley Federal de Radio, Televisión, y la Federal de Telecomunicaciones.

Creo que la diferencia es sutil, pero sí hay una cuestión, lo que me parece a mí que se sostuvo en Tulancingo y en Río Bravo, es el hecho de que la Corte efectivamente puede analizar cualquier precepto de la Constitución, y eso me parece que esa es la tesis fuerte. La otra parte que se sostuvo en estas últimas controversias es que los Ayuntamientos, o cualquiera que sea la parte legitimada activamente, no puede venir a plantear violaciones a los ciudadanos o a las personas en ese sentido, como si fuera una especie de “amparote” –déjenme usar esta expresión simplemente gráfica—. Entonces creo que haría este ajuste el cual plantea el señor ministro Azuela, decir, reafirmar la tesis de Tulancingo, reafirmar la tesis de Río Bravo, y marcar la diferencia, si este fuera el punto, con el asunto, insisto yo recuerdo, creo que es la 56, la Controversia que nos presentó el señor ministro Gudiño, para matizar estos dos aspectos, y creo que con eso podría complementarse adecuadamente.

Y el otro punto, el de la Ley de Planeación, yo creo que quedaría bien también la sugerencia del señor ministro Azuela, si

simplemente dijéramos que, o dar una especificidad, que así es como está planteado el concepto de violación de la Consejería Jurídica, es decir, precisar un poco más que no es que la Corte esté desarrollando derecho a la economía o derecho a la planeación democrática, etcétera, sino decir: Y esto viene, cuando es un problema ecológico, lo estamos contestando con una entrada fuerte, simplemente para precisar que lo que estamos haciendo es contestar el concepto de invalidez planteado por el consejero jurídico; creo que así podría tratar de resolver todas estas cuestiones con una mayor puntualización. Esto es lo que les propondría, si estoy en eso de acuerdo, nada más, sería hacer una entrada mayor, como dice el señor ministro Azuela: para que no parezca que es un estudio oficioso que estamos haciendo, sino decir: bueno, es que está más en la conexión con lo que nos está planteando el consejero jurídico y desde ahí tratar de acomodar esta argumentación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, yo no diría que propuse que esto se eliminara en razón de que es un estudio oficioso, no, yo más bien planteaba una sustitución en la contestación, señalando que en el caso por todas las razones que se han dado, no estamos en presencia de una cuestión de tipo económico que pudiera dar lugar a un análisis de la rectoría económica del Estado, conforme al artículo 25 constitucional, pues estamos ante un problema de tipo ecológico por las razones que se han dado; porque de otra manera sí entraríamos al debate de si el artículo 25 está previendo que es una materia concurrente entre la Federación, los Estados y los Municipios, y yo siento que no es el caso de que entremos a ello.

En cuanto al otro punto, yo simplemente sugeriría que quede muy claro, que ya la Corte ha establecido que sí se pueden examinar todas las violaciones a los preceptos constitucionales, lo que no significa que en la controversia se planteen, como lo dijo el señor ministro Cossío, violaciones a garantías individuales de personas concretas, porque también hemos establecido que hay casos que se dan mucho en materia municipal en que se pueden violentar las garantías del presidente municipal, pero no como presidente municipal sino como persona física a la que se están vulnerando las garantías, y si viene un Municipio a defenderlo en controversia, pues es improcedente la controversia, pero si en un momento dado se hace un planteamiento de tipo general porque se está violando una garantía de derechos fundamentales, sí se puede y se debe examinar; entonces, si esto queda muy claramente detallado, para mí no habría inconveniente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señores ministros, yo debo manifestarme en contra del proyecto en su conclusión esencial. La participación del señor ministro Góngora Pimentel, hizo un estudio exhaustivo de competencias de la Federación para concluir en que hay invasión de parte del Municipio a una esfera de la Federación; a esta misma conclusión llego yo pero de una manera muy simplificada, no pongo en duda, participo lo que han dicho los señores ministros en cuanto a que los Municipios tienen atribuciones para establecer disposiciones en materia de desarrollo urbano, a pesar de ello, el ámbito competencial que existe en esta materia, los Ayuntamientos, no es absoluto ni exclusivo, ya que en primer lugar, el encabezado de la fracción V, del artículo 115 constitucional sujeta a los Municipios a lo establecido en leyes del Congreso de la Unión que tratan el tema.

Además, la fracción XXIX-C del artículo 73, que establece que las atribuciones que se confieren a los Municipios en materia de

asentamientos humanos deben tomar en cuenta el ámbito de las competencias atribuidas constitucionalmente a la Federación, los Estados y los Municipios-.

En este orden, para fijar el alcance de las potestades normativas municipales en materia de desarrollo urbano, es necesario congeniarlas con las atribuciones que constitucionalmente asisten en otras materias a la Federación y a los Estados.

No me voy a referir a muchas, sólo destaco que la fracción X, del artículo 73 constitucional, no invocada en la demanda de controversia, esta fracción no invocada, faculta al Congreso de la Unión a regular la materia de hidrocarburos.

El artículo 28 párrafo cuarto, reserva al Estado determinadas actividades sin que éstas se consideren como monopolios, estos dos preceptos constitucionales tienen diversa finalidad, la fracción X reserva a la Federación regular los aspectos vinculados con hidrocarburos y el segundo permite que sólo el Estado a través de la Federación realice determinadas actividades relacionadas con hidrocarburos.

Por ello, el hecho de que no corresponda en exclusiva a un órgano descentralizado la venta de gasolina a los particulares y que dicha actividad no constituya parte de la industria petrolera, este hecho no permite desconocer que a la Federación le corresponde regular las actividades relacionadas con hidrocarburos dentro de las cuales quedan comprendidas las finales, esto es la distribución y la venta de la gasolina, que por cierto el diccionario la define como un compuesto de hidrocarburos volátiles, no está en duda, creo, que la gasolina es un hidrocarburo.

En este tenor resulta por una parte a la Federación le corresponde regular las actividades relacionadas con los hidrocarburos entre ellos la gasolina, y por otra parte a los Ayuntamientos les corresponde regular el desarrollo urbano pero respetando los ámbitos reservados en la Constitución a la Federación.

De esta forma, tomando en cuenta que lo reservado en la fracción X del artículo 73 en el caso de los hidrocarburos y en favor de la Federación, no atiende a la actividad que se realice como sucede, por ejemplo, en los servicios de intermediación y servicios financieros, comercio, industria cinematográfica, juegos con apuestas y sorteos en que la facultad es sobre la actividad, de esta forma es posible sostener que al reservarse a la Federación regular los bienes que encuadran en el concepto de hidrocarburos, los Ayuntamientos no están facultados a ejercer atribuciones normativas en materia de desarrollo urbano atendiendo a la naturaleza de los hidrocarburos.

Lo anterior sin desconocer que la regulación en materia de desarrollo urbano que atienda los fines del párrafo tercero, del artículo 27, es decir, ordenar asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de la tierra a fin de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, todo esto sí es aplicable a una estación de servicio expendedora de hidrocarburos siempre y cuando no tenga como causa y objeto la naturaleza propia de los hidrocarburos.

Dicho en otras palabras, los Ayuntamientos sí pueden válidamente en sus programas de desarrollo urbano determinar las áreas de su territorio destinadas a fines habitacionales, a fines comerciales, a fines industriales, pero no pueden establecer limitantes que se enfoquen a una actividad relacionada con la distribución o

comercialización de hidrocarburos que es el caso, la disposición que analizamos establece que las gasolineras deben estar situadas a una distancia de por lo menos un kilómetro una de otro, está regulando el Ayuntamiento la venta de gasolina, está incidiendo en algo que es de la competencia exclusiva de la Federación.

Así verbigracia no podría establecerse una gasolinera en un área habitacional si simplemente el Municipio determina su uso de suelos como habitacionales, residenciales, de servicios, industriales, donde es zona habitacional no hay uso de suelo para otros fines que no sean esos.

En cambio, los Ayuntamientos no pueden llegar al extremo de establecer normativa en materia de desarrollo urbano que pretenda limitar alguna actividad de distribución o comercialización de hidrocarburos, atendiendo a las particularidades de estos bienes, como sucede con las normas impugnadas al fijar límites de distancia entre dos gasolineras.

En ese tenor, es válido que para establecer una gasolinera, se cumpla con la regulación aplicable a todos los establecimientos mercantiles que realicen alguna actividad con materiales peligrosos, mas no que se limite el número de centros de distribución de hidrocarburos en un determinado territorio municipal, porque ese aspecto es diverso a determinar cuáles son las áreas de dicho territorio en las que puedan realizarse actividades industriales.

Entiendo que toda esta argumentación no fue planteada en el escrito de demanda, pero llamo a los señores ministros a considerar que finalmente estos temas de invasión de esferas, concluyen en incompetencia de la autoridad que emite la norma invasora de una competencia ajena, y por lo tanto, el tema final es de si el Municipio tiene o no competencia para establecer un requisito de distancia

para la venta de gasolina; y si habla expresamente de gasolina, está regulando una materia de hidrocarburos.

También señalo, que inclusive, materias de estricto derecho, como es la fiscal, tratándose del tema de competencia de la autoridad, lo ponen como que se debe estudiar de oficio, aunque no se haya planteado.

Por lo tanto, yo me inclino a la propuesta que nos hacía el señor ministro Góngora, de ver esto con un espectro más amplio al estrictamente planteado en la demanda. Y con esta óptica mi conclusión sería, de que sí el Municipio ha invadido esfera de la federación al poner un requisito de límite para el expendio de gasolinas.

Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente.

En oportunidades anteriores, refiriéndome a este proyecto, coincidí con él en lo esencial, hice alguna crítica de rango menor, que el señor ministro ponente aceptó aclarar en el engrose, y yo se lo agradecí.

Sin embargo, quiero decir lo siguiente: A mí me convence la intervención del señor ministro Ortiz Mayagoitia. Voy a lo siguiente: La parte actora en esta Controversia, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, adujo que las normas impugnadas, el Reglamento correspondiente, violaban en su perjuicio del artículo 73, la fracción XXIX, inciso d), que da atribuciones a la Federación para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

También dijo, el 73, XXIX, e), resulta violado en la especie, y este inciso determina: "Para expedir leyes para la programación, concertación y ejecución de acciones de orden económico, específicamente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios".

Y luego, fracción XXIX: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras, concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión." Esto es, no reclama violación al 73, fracción X.

Respecto al 73, fracciones que sí reclama, a mí me parece que con toda justeza el proyecto dice: "Son infundadas"; pero resulta que el ministro Ortiz Mayagoitia, dice: momento, yo creo que la Controversia es fundada, pero por violación al 73, X, materia de hidrocarburos, hay invasión de esferas.

Señor ministro ponente, señores ministros, a mí me convence esta argumentación.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor presidente.

Tiene usted toda la razón en cuanto a que éste no fue un tema planteado; el tema planteado por el consejero jurídico fue estrictamente en relación, -como lo señalábamos hace un rato con el señor ministro Azuela-, con los artículos 25 y 26, ni siquiera planteó el tema en términos ecológicos.

Entonces ahora, vamos a analizar el tema en términos de lo que no planteó la Federación, ni siquiera por cuestión efectivamente planteada, sino por una suplencia de queja que no es –insisto-, lo que tenemos la facultad para hacer por cuestión efectivamente planteada; si él nos hubiera dicho que la esfera de competencia se daba por alguna de estas razones, pues a lo mejor lo hubiéramos estudiado en el proyecto; pero resulta difícil de imaginar qué es lo que va a surgir en las sesiones para generar estas ideas.

De cualquier manera y no estando planteada –insisto-, y me parece que yendo más allá de nuestras atribuciones, yo creo que la connotación –y lo digo con todo respeto-, que da el señor ministro presidente, sobre el concepto “hidrocarburos”, es que yo no la puedo compartir.

Respecto a la fracción X, del 73, hemos analizado hasta donde yo recuerdo, tres aspectos.

En la Octava Época, industria cinematográfica; cuando se planteaba la idea de si era posible o no que los municipios regularan los cines; y lo que se acotó es el concepto para decir: evidentemente, industria cinematográfica no tiene que ver con las salas de distribución; la industria cinematográfica tiene que ver con producción y comercialización de películas; pero no con este aspecto.

Años después, planteó el Ayuntamiento de Guadalajara, la controversia constitucional en contra de un, ¡perdón!, el gobierno Federal planteó una controversia constitucional en contra de unas disposiciones del Ayuntamiento de Guadalajara, diciendo que eran inconstitucionales aquellas determinaciones que tenían la posibilidad de regular a los bancos que estaban en la ciudad de

Guadalajara, como si fueran servicios mercantiles, y se acotó la idea de intermediación y servicios financieros.

Ahora lo que se nos dice es: es que es diferente industria cinematográfica o intermediación y servicios financieros porque hidrocarburos es todo.

Yo me pregunto: ¿le vamos a dar la connotación a hidrocarburos teniendo como componente las gasolineras; a ese extremo vamos a llegar a definir el concepto?

Fíjense bien en este caso; es decir, yo analizo y digo: los hidrocarburos, -y están en el 28-, son un bien de propiedad nacional, en fin, lo que todos sabemos; y después nos dice el 73: se pueden regular los hidrocarburos, ¡ah, pero también las gasolineras!; tienen una facultad expresa los ayuntamientos, como lo dijo la señora ministra Sánchez Cordero y el ministro Valls y algunos otros de los señores ministros, en la fracción V, del 115, para regular un conjunto de aspectos urbanísticos; usos de suelo, etcétera; y entonces ¿nosotros llevamos la connotación de hidrocarburos al expendio de las gasolineras, al lugar físico donde se expenden, cuando lo que está regulado en el 27, es la propiedad de los bienes nacionales?

A mí me parece que llevar o comprender la totalidad de los aspectos relacionados con hidrocarburos hasta ese punto, pues realmente me parece una connotación excesiva; por eso me recordaba yo el tema de industria cinematográfica; el problema ahí era el impuesto predial o las regulaciones sobre las salas; o la calidad de las “palomitas o el confort de las butacas”, yo qué sé; ¿hasta ese extremo íbamos a llevar industria cinematográfica como regulación federal?; yo pienso que no puede llegar al extremo; no hay ningún fundamento constitucional para hacer de hidrocarburos

esa actividad posterior; la venta de refrescos y chicles en las tiendas que ahora se ponen en las gasolineras ¿también es una actividad federal, porque está dentro del expendio de gasolineras?; en fin, puede uno imaginar cualquier cantidad de ejemplos en este mismo sentido; eso sí, en contra de una facultad expresa que está en la fracción V, del 105, y que permite esta organización territorial.

Por esa razón, creo que no se puede; y no es porque me parezca, lo estoy utilizando con otros precedentes que ya hemos insistido aquí en la Corte; yo recuerdo esos dos, justamente sobre fracción X, del 73, pienso que no puede tener “hidrocarburo” la connotación que se lleva al extremo de suponer que las gasolineras forman parte de los hidrocarburos; y por ende, son actividad exclusiva de la Federación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente, señora y señores ministros. Yo no había intervenido porque estaba esencialmente de acuerdo con el proyecto y con lo que aquí se ha dicho. Sin embargo, el planteamiento del señor presidente me motivó a tener que plantear mi posición y por qué no compartiría respetuosamente el planteamiento.

Primero, el artículo 39 que es el que rige a la controversia, señala: Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, y examinará en su conjunto, los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada. Me parece que esto nos establece los límites de lo que podemos suplir o no. Pero en el fondo, a mí me parece que no se planteó, precisamente por el problema que nos presenta esta situación que

ha planteado con mucha puntualidad el señor presidente, y va de la línea, pero voy a abundar y profundizar en lo que señala el ministro ponente.

A mí me parece que efectivamente, al Congreso de la Unión, en principio, le compete regular lo que son los hidrocarburos, y así lo ha hecho, y así lo ha definido, precisamente en la Ley de la materia que es la Reglamentaria, el Congreso de la Unión, ha señalado lo que abarca la industria petrolera y lo que debe considerarse como una actividad estratégica, y lo que es una actividad estratégica, y ahora lo leo como está en la Ley, es la venta de primera mano, no la venta de gasolina al público, lo cual generó también que, curiosamente en materia laboral por los problemas que se suscitaron, la Segunda Sala en su momento, definiera esta situación como una cuestión local y no federal.

Leo primero la Ley, la Ley, estoy hablando de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, artículo 3º. “La industria petrolera abarca: Primero. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan en su refinación”. Luego dice: “La Nación llevará a cabo la exploración y explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3º, -que es el que acabo de leer- que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28 de la Constitución”.

Consecuentemente, la venta de segunda mano en gasolineras, no está comprendida dentro de esta definición establecida por el propio Congreso, al legislar en la materia de hidrocarburos.

Y, leo ahora, la tesis que es de la Segunda Sala de la Novena Época que dice:

GASOLINA. ESTACIONES EXPENDEDORAS DE COMPETENCIA LABORAL LOCAL. CONFORME A LA REGLA GENERAL ESTABLECIDA EN EL ENCABEZADO DE LA FRACCIÓN TRIGÉSIMA PRIMERA, DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, LOS CONFLICTOS LABORALES PLANTEADOS POR LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ESTACIONES EXPENDEDORAS DE GASOLINA, DIESEL Y OTROS DERIVADOS DEL PETRÓLEO INDUSTRIALIZADO, CONTRA ESAS NEGOCIACIONES O SUS PROPIETARIOS, SON COMPETENCIA DE LAS JUNTAS LOCALES DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Y NO DE LA JUNTA FEDERAL, YA QUE AQUELLOS NO OPERAN EN VIRTUD DE UN CONTRATO DE UNA CONCESIÓN OTORGADA POR EL GOBIERNO FEDERAL, SINO DE UN CONTRATO DE CARÁCTER PARTICULAR QUE CELEBRAN CON PETRÓLEOS MEXICANOS.

Por otra parte, respecto de tales conflictos no se surten los supuestos de los artículos 123, del 8 de la Ley Federal del Trabajo que se citan, porque la industria de los hidrocarburos a que se refieren las disposiciones citadas, es aquella que comprende la extracción, explotación e industrialización del petróleo u otros hidrocarburos y no la venta al público en establecimientos expendedores de los derivados del hidrocarburo industrializado.

Por estas razones, yo no puedo estar de acuerdo en el argumento, y yo sostendré mi voto a favor del proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, en primer lugar, quiero señalar que el señor ministro presidente, no se excedió en cuanto a la reglamentación de las controversias constitucionales. Se ha leído el 39, pero no se ha leído el 40, y el 40 dice con toda claridad: “En todos los casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios”.

De manera tal, que en controversias constitucionales hay una regla general que se puede suplir, que se debe suplir la demanda.

En el caso, el planteamiento del señor ministro Ortiz Mayagoitia -él mismo lo reconoció al hacer uso de la palabra- no corresponde a lo planteado en la demanda, sino a lo que él considera que debe introducirse con base en el artículo 40.

Ahora, no cabe duda que el argumento tiene su fuerza, porque también mencionó el artículo 73, en su fracción XXIX, inciso G), en donde se señala que el Congreso de la Unión tiene atribuciones para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; donde derivaría un principio de reserva de ley: ¿por qué el Municipio está regulando algo que tiene que ver con preservación y restauración del equilibrio ecológico, si no se está sustentando en una ley que establezca la concurrencia de los distintos niveles de gobierno? Bien, es un argumento que me parece importante.

También recalcó el señor ministro Ortiz Mayagoitia que una cosa es legislar sobre hidrocarburos, en donde está refiriéndose a la materia hidrocarburos; y otra es legislar en otras materias, en donde también se hace referencia a lo que derivaría de la materia específica.

No quiere decir que yo esté, en principio, aceptando el planteamiento del señor ministro Ortiz Mayagoitia, simplemente quiero señalar que nos da una materia en la que tenemos que ahondar, porque no cabe duda, el ejemplo que da el señor ministro Cossío de que ya en la actualidad las gasolineras son en parte restaurantes, establecimientos comerciales de venta de productos, y en parte venden gasolina como una de sus distintas actividades. Cada vez se encuentra uno más con estas variaciones, no será

difícil que de pronto en supermercados le vendan a uno gasolina. Y conforme a este criterio, pues eso inmediatamente se consideraría como algo reservado a la federación.

En otras palabras, como que a veces del enfoque que demos va a depender la conclusión que establezcamos.

Yo veía muy claro, por ejemplo, que si el Municipio dijera: y el costo de la gasolina que se va a expender en los establecimientos que se encuentra en el Municipio, será de tanto; y estableciera una serie de regulaciones sobre la gasolina: la gasolina deberá tener esta pureza. Bueno, como que ahí sí sería una regulación muy clara en materia de hidrocarburos. Pero si en un momento dado tiene estudios técnicos que le señalan: daña el medio ambiente que haya gasolineras a una cercanía mayor de tanto ¿ahí le está preocupando en algo la gasolina? Le preocupa como algo secundario, como algo que afecta el medio ambiente. Y ahí surgiría el argumento de la fracción XXIX, inciso G). Bueno, ¿y no habría ahí necesidad de que hubiera una ley marco que distribuyera competencia? Bueno, pues la respuesta sería: es que no está legislando en torno a la gasolina, sino en torno a asentamientos humanos relacionados con algo que puede dañar el medio ambiente.

En otras palabras, el asunto no es claro pero si esto ocurre en un Municipio puede ocurrir en todos los Municipios de todos los Estados de la República; y entonces el criterio que vayamos a establecer llega a tener una repercusión de un impacto de mucha significación.

Por lo pronto, yo estaré atento a los argumentos que se vayan dando, porque también a mí me ha planteado muchas dudas lo expuesto por el ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

En la línea de las dos últimas participaciones del señor ministro Franco, en el sentido de no haber participado, en tanto que yo también, salvo algunas cuestiones mínimas o de algún matiz en las propuestas del proyecto, yo estaba totalmente de acuerdo con él.

Ahora, en la intervención del ministro Azuela, me reafirma en algún cuestionamiento que nos hacíamos a analizar este asunto respecto de la gran posibilidad que tiene este tema para advertirlo desde muchas aristas, desde la planificación de la zonificación urbana, desde el aspecto comercial; entonces la solución, pensábamos, es la del proyecto, constreñirse al planteamiento y la forma de plantearlo como decía el ministro Azuela, conforme se hagan los planteamientos será la posición que se adopte, abrirlo de tal manera creo que, nos llevaría a rebasar en mucho las posibilidades que tendríamos como, inclusive, como Tribunal constitucional, para establecer zonas mínimas de distancia en función de criterios técnicos, criterios de oportunidad, criterios de otro orden, que aquí están siendo rebasados en cuanto a los planteamientos. Aquí qué se planteó, se rebasan las competencias de la Federación en la emisión de este Reglamento, tiene el Municipio la posibilidad de emitir esta clase de reglamentos, una de las preguntas básicas; dos, en atención a esa emisión, cómo viene la configuración reglamentaria, precisamente en este tema del régimen de distancias mínimas. El régimen de distancias mínimas no es privativo, vamos del Estado mexicano, todo aquel país, todo aquél que tenga este tipo de expendedores de estos hidrocarburos, tiene este problema, pero lo tiene desde diferentes ópticas, lo ha tenido inclusive en función de libre competencia.

En algunos países es un problema de libre competencia que se ha resuelto inclusive con la derogación de la ley correspondiente, para dejarlo abierto al mercado, no alude fundamentalmente a la preocupación que se ha tenido ahora en función de consideraciones o parámetros eminentemente ecológicos, se ha dicho que era una de las observaciones que hacía yo al proyecto, hay que ponerle tal vez, primordialmente, porque aquí está presente también la seguridad civil, que se la podemos englobar dentro de este marco genérico, pero yo creo que si nosotros lo vamos abriendo, abriendo, abriendo y desbordando, la solución que sea, de todas maneras va a ser corta.

Aquí, prácticamente creo que los parámetros en los cuales se ha diseñado, se ha construido el proyecto, con las aceptaciones, con las modificaciones que se han sugerido al ponente y éste ha aceptado, creo que cumple, cumple cabalmente con este problema de la determinación de esta validez constitucional o no de este precepto reglamentario; no podremos, hicimos el ejercicio de buscar una lógica en la métrica de las distancias, hay trescientos, cien, cuatrocientos, quinientos, en los reglamentos municipales, hay de todo, tomando en cuenta que parámetros ecológicos puede ser, pero puede ser en función de la región, etcétera; entonces aquí cuál es el sustento, la aceptación en función de la razonabilidad lógica, vamos, que no vulnere los temas constitucionales, la configuración reglamentaria y la posibilidad constitucional para emitirlo, que es lo que aborda precisamente el proyecto.

De esta suerte, vamos, yo creo que con algunos matices que ya se han aceptado aquí, pues sería suficiente.

Yo tampoco estaría de acuerdo en aceptar esta cuestión de llevar el control constitucional y legal de los hidrocarburos, así de manera

genérica; se me hace muy parecido, claro, son temas diferentes, a aquella regulación de la banca in genere y los establecimientos mercantiles.

Qué disposición es la aplicable, la federal o la local, en razón de, se regula el establecimiento mercantil en función de seguridad, o las disposiciones genéricas federales de la Banca; o sea, aquí creo que es más o menos podría ser con algunos ajustes el criterio de decir, bueno, no podemos llegar hasta allá, vamos a ir precisamente al tema y a la forma en la que está planteado, ya se habló del 25, las cuestiones que compartimos, ya se habló de violación de derechos fundamentales promovidos por el Municipio a favor de otras personas.

Todo esto está tratado en el proyecto, yo creo que con los ajustes que tiene y que se han aceptado, insisto, yo estaría de acuerdo con el proyecto.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente.

Las gasolineras, esas buenas mujeres que trabajan en las gasolineras, han sido confundidas con su fuente de trabajo; yo voy a hacer todo lo posible por llamarle a las fuentes de trabajo las gasolineras haber si logro hacerlo; es muy interesante el tema que se discute, dice el señor ministro ponente, vamos a llegar al extremo de decir que todo aquel acto de enajenación que se da dentro de la localidad de una gasolinera va a ser propio de la Federación por razón del 73, X, esto, la venta de gasolina, simplemente gasolina,

es llevar al extremo la interpretación del 73, X, bueno yo no he oído la negación de que sean hidrocarburos y yo no creo que tenga nada de exagerado de decir sí es materia federal el expendio de gasolina, de diesel, de tractolina, no sé si todavía existe ese producto, de gas, de todos los derivados de los hidrocarburos que se expenden en las gasolineras, se dice ¡ah! pero es que ahí también se venden chicles y tostadas, otras series de productos, cada vez es más usual ver otros comercios dentro de la localidad de las gasolineras y yo digo bueno esto es cierto pero lo primordial sigue siendo llegar a cargar combustible por parte de los usuarios, dice el ministro Azuela y qué falta para que en los supermercados se vendan hidrocarburos y yo digo no, no falta nada, ya se venden, se venden combustibles para cargar encendedores, se venden combustible para otros usos domésticos, alcoholes y metanos y que sé yo en cantidades mínimas y en presentaciones para uso doméstico sí, pero sí se venden, bueno pues probablemente requieran una licencia federal porque son hidrocarburos de los que habla la fracción X del 73, esto es una exageración, sí por supuesto que sí, pero déseme por favor la razón de la excepción, porque es poquito, porque la cantidad es nimia, dice el señor ministro Silva, bueno en otros países de Europa o de la Unión Americana o de Norteamérica, lo que se discute es si las distancias regladas violentan la libre competencia y se ha llegado a la conclusión que sí, bueno esto yo lo vi en el proyecto, se da algún tipo de contestación, se podía abundar, pero la verdad es que yo no veo como no se pueda competir si es a mil quinientos metros, para que existiera libre competencia necesitarían ser contiguos a cien metros o a quinientos metros, no me parece razón suficiente, yo creo que libremente se puede competir con calidad de servicio, calidad de instalaciones, etcétera a mil quinientos metros porque el flujo hacia ese Municipio señala esa distancia, pudo haber señalado otra desde luego, pero no me parece que en Derecho mexicano esto pueda ser violatorio de la libre competencia; en fin,

claro que hay que analizar sobre el tema pero yo hasta ahorita sigo comprando la opinión jurídica de Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Pues yo también estoy comprando la opinión jurídica del señor ministro presidente y quiero hacer algunos comentarios, el artículo 39 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, dice: “al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada” esto de examinar en conjunto los argumentos de las partes, no es suplencia de la queja, es sacar de lo que se expuso, lo que se quiso decir, pero no se dijo en la relación oscura del promovente.

Ahora, los abogados cuando nació la suplencia de la queja, se sienten lastimados, porque lo que han promovido, lo que han logrado en las instancias llega al lugar donde se suple la deficiencia de la queja, y ahí se hace otra cosa, en la que no habían pensado. ¿Por qué? que no hay igualdad entre las partes; no, no hay, en la suplencia de la queja se busca por el juzgador cuál es la verdadera razón, o cuál es en este caso, la inconstitucionalidad que no se advirtió por las partes, y aquí se está diciendo, como bien lo dice el señor ministro presidente, la inconstitucionalidad está entre otras cosas en la distancia entre las gasolineras, y el requisito de distancia, siempre ha sido declarado inconstitucional por la Corte, porque impide la competencia, nadie además está atendiendo a la falta de racionalidad de las normas, todos están dando por hecho de que se trata de normas ambientales auténticas.

Además, los reglamentos en materia ecológica, no están basados en la fracción II, del artículo 115 constitucional, porque la materia ecológica es concurrente, el alcance de las facultades en materia ambiental depende de la Ley General y de la Ley estatal, como se dice en el proyecto. Yo por eso, sigo la línea del señor ministro presidente y estoy en contra del proyecto.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Yo creo que ya son bastantes temas para irlos ordenando. Yo entiendo claramente la diferencia, y por eso yo me refería hace un rato a examinar en conjunto los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, este es un problema, que efectivamente está en la parte final del artículo 39; otro es el tema de la suplencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

Cuando se resolvió la Controversia a la que hacía alusión la señora ministra Sánchez Cordero, la de Pachuca de Soto, dijimos: que en la Controversia Constitucional, se pudiera estudiar la constitucionalidad de una norma o acto, simplemente con que se expresara claramente en la demanda, la causa de pedir; y más adelante se dijo ya en el texto: por tanto, en el concepto de invalidez, deberá expresarse cuando menos el agravio que el actor estima, le cause el acto, o ley impugnada, y los motivos que lo originaron. Entonces, ahí ya hay un primer problema; y segundo por supuesto está, el entender qué es lo que quiso plantear el actor como nos lo dice hace un momento el señor ministro Góngora.

En la demanda, los artículos que se estimaron violados en perjuicio de la Federación fueron: el 5º, el 25, párrafos primero y segundo; el

28, párrafos primero y segundo; el 73, fracciones XXIX d, e y la XXX, y el 115, fracción III, párrafo segundo de la Constitución.

Si uno analiza después los conceptos de invalidez, en estos conceptos de invalidez, lo que se está haciendo es considerar por parte de la Federación, que se ha llevado a cabo una invasión de esferas, en virtud de que llevó a cabo esta regulación de la que hemos estado hablando del Municipio del Estado y promulgó el gobierno del Estado, en razón de que se está afectando una condición de concurrencia económica, y esta condición de concurrencia económica afecta a los preceptos constitucionales que se han planteado. No quisiera tener que leerlos aquí, me parece que no tiene ningún sentido, todos ustedes conocen lo que se dijeron los agravios o los conceptos de invalidez. Entonces, yo me hago la siguiente pregunta: si viene una demanda por estos artículos 5º, 25, etc., no menciona los preceptos que se han citado en lo relacionado con equilibrio ecológico y medio ambiente, no se cita la condición de los hidrocarburos, nosotros estamos en la posibilidad de decir: pues a nosotros nos parece que lo que en realidad quiso decir, eso es un tema, o lo que en realidad subyace a este caso, eso es un tema distinto, no es la cuestión efectivamente planteada, es la cuestión que esta Suprema Corte de Justicia le parezca más adecuada para llegar a una resolución, en términos de hidrocarburos o en términos de equilibrio ecológico. Yo entiendo que el tema puede ser sumamente atractivo, interesante, de enorme importancia, pero francamente de esta demanda de la Consejería Jurídica, yo no sé que más podamos hacer, salvo que a nosotros nos parezca que es interesante, que lo que en realidad hay abajo es un problema laboral o un problema de establecimientos mercantiles, en fin, que nosotros planteemos qué es lo que a nosotros nos resulta sugerente.

Si hubiera habido alguna consideración de carácter ecológico, como invasión, pues me parecería muy sensato, si se hubiera planteado la condición de hidrocarburos, me parecería muy sensato hacer estos argumentos, pero francamente es que no está esto dado, y esto no me parece que es ni siquiera suplencia de queja, ni me parece que es reconducción a cuestiones efectivamente planteadas, me parece que es la construcción de una litis distinta, tiene razón el ministro Góngora, que cuando se hacen los ejercicios de suplencia o reconstrucción de la litis, pues sí, una de las partes resulta afectada en razón de la facultad que tiene el órgano jurisdiccional, pero aquí yo leyendo y relejendo la demanda, no encuentro cómo se pueda dar esta condición, entonces, esta es una primera parte que me parece importante. En segundo lugar, yo sigo insistiendo en esta condición, qué es lo que se está aquí planteando en este sentido, que si es un problema de gasolineras o no de gasolineras, se dice aquí: no se ha dado ningún argumento jurídico, que más argumento jurídico queremos que la lectura que hizo el ministro Franco de la Ley sobre hidrocarburo y la noción de ventas de primera mano, entonces, tampoco tiene relevancia lo que se dijo en la Ley, también son ventas de segunda mano, de tercera mano, gasolina blanca en las ferreterías, aceites que se deriven de hidrógenos como dice, lo de derivados del petróleo, también eso lo vamos a empezar a regular, también vamos a entrar a eso, si la Ley dice ventas de primera mano, y lo ha señalado con precisión el ministro Franco, citó la tesis de la Segunda Sala, donde la propia Segunda Sala, en la materia de su competencia exclusiva, la laboral hizo una diserción no sobre las personas que laboran en las gasolineras, sino sobre la característica de los bienes, eso tampoco tiene relevancia, entonces, pues no encuentro con claridad qué es el tipo de argumento que necesitamos. Se planteó un problema que tiene que ver con planeación nacional, yo pienso que la demanda se pudo haber planteado efectivamente por hidrocarburos, se pudo haber planteado con esas cosas, pero esa es la demanda que está

planteada, entonces, ahora qué decimos, no, resulta mucho más interesante para la vida nacional, que nosotros resolvamos un problema ecológico, pues a lo mejor sí, pero yo no sé de donde sacamos eso. Me parece muy bien lo que dijo el ministro Silva, porque el asunto se queda en la conceptualización y en la categorización, que el mismo actor le dio, le podemos suplir, yo no tengo ningún inconveniente en suplir donde haya que suplir, podemos plantear la cuestión efectivamente aducida por él, tampoco, me parece que eso esté incorrectamente planteado, lo que sí me resulta un poco más complicado es: pues cambiar la litis, en términos del 39 y 40, por un lado, y por otro lado, insisto, no se ha refutado ni se ha considerado la manifestación que hace el ministro Franco, en la Ley de la especialidad que define qué es hidrocarburos para efectos de la fracción X, justamente del 73, si nos está diciendo: son todas las actividades que tienen que ver con exploración, etc., etc., etc., y termina con ventas de primera mano, las ventas de segunda mano que ahora estamos realizando, de repente la Suprema Corte las considera que sí forman parte de hidrocarburos, considera que es competencia federal, y se presentan estas consecuencias interesantes que decía el ministro Aguirre, pues también los expendios de gasolina blanca, las tintorerías que las compran para desmanchar trajes, en fin, entramos a un mundo que el Legislador nunca se imaginó porque a nosotros nos parece, que tiene que ver esto con la producción de hidrocarburos; creo que lo decía muy bien el señor ministro Silva Meza, en el proyecto se han hecho adecuaciones, se están considerando las condiciones de la litis, por supuesto que todos los cambios que se han sugerido a mí me parecen muy razonables, lo que decía el ministro Azuela de los derechos fundamentales, la acotación de la parte de planeación etc., pero a mí me parece que ése es el proyecto que está a su discusión y no sé si se vaya a seguir discutiendo sobre el tema, ése es el proyecto que yo sometería a la consideración de los señores ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bien en esa actitud a la que a veces estamos sujetos de estar escuchando las intervenciones y resolviendo dudas que han surgido ante un problema que correctamente ha sido planteado, porque insisto el artículo 40 es muy claro, en todos los casos debe suplirse la deficiencia de la demanda y en este caso es una demanda que se está supliendo; es decir, se está diciendo algo que no contenía la demanda y que a uno de los ministros se le ha ocurrido pero que el 40 da perfecto sustento para hacerlo, pero el problema para mí radica en determinar esta norma, es una norma sobre hidrocarburos o es una norma sobre ecología, ya se ha abundado en el proyecto y por varias intervenciones que es una norma sobre ecología, sobre ecología, está la fracción, el inciso 10) del 73 fracción XXIX en donde —no me estoy refiriendo a hidrocarburos porque para mí no es una ley en materia de hidrocarburos— aquí simplemente se están determinando las estaciones de servicio de gasolina, reguladas por las leyes federales sobre hidrocarburos, dónde se pueden situar, puede haber veinte juntas, qué es lo que se debe hacer, aquí entra el problema de ecología, y entonces eso se regula por la fracción XXIX inciso G) del artículo 73 de la Constitución: El Congreso de la Unión tiene facultad —lo repito— para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios que en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente, y de preservación, restauración del equilibrio ecológico. Bueno eso me llevó a ver el Reglamento, de ahí la importancia de la sugerencia de la ministra Sánchez Cordero, este Reglamento establece en su principio, actualmente en nuestra sociedad, existen infinidad de estaciones de servicio actividad que día a día se multiplica, lo que requiere de un control adecuado por parte de la

autoridad desde su instalación hasta su funcionamiento, es de interés público que la autoridad municipal, provea lo necesario dentro del ámbito de su competencia, para cuidar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y para prevenir y controlar emergencias ecológicas o daños ambientales que pudieran ocurrir dentro de su circunscripción; asimismo, prevenir y auxiliar a la población en situaciones de alto riesgo, por siniestros y desastres, con la participación voluntaria y organizada de la sociedad, por lo que: Considerando. Único.- En materia de reglamentación municipal este H. Ayuntamiento es autoridad competente, por lo que con fundamento en lo establecido por los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 141 de la Constitución Política del Estado, 28 fracción I, 46 y 47 del Código Municipal para el Estado, una vez discutido el presente Reglamento se aprobó y aquí dice: Artículo 3º. Para los efectos del presente Reglamento, se considerarán además de las definiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; Ley federal emitida por el Congreso de la Unión, con base en la fracción XXIX, inciso G); la Ley Ecológica para el Estado de Chihuahua; la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua, y el Código Municipal del Estado de Chihuahua, los siguientes, y viene: “Actividades riesgosas.- Son las acciones de origen natural y antropogénicas, que estén asociadas con el manejo de sustancias peligrosas en volúmenes, que puedan generar un impacto al ambiente, y poner en peligro la salud de la población”. Existe pues una Ley Federal: “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Artículo I.- La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente en el territorio nacional, y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de

orden público e interés social, y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable, y establecer las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, etc.” Después vienen otros elementos, y hay un artículo en el que se señala lo siguiente: “Artículo 7º.- Corresponde a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales de la materia, las siguientes facultades: -establece veintiún facultades que tienen los Estados en esta materia- “Artículo 8º.- Corresponde a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: Primera.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal. Segunda.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental, previstos en las leyes locales en la materia, y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y la protección al ambiente, en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados”. Claro, esto revive, es que todo lo que sea hidrocarburos, hasta los encendedores que se venden en los supermercados, según esta afirmación que ha hecho el ministro Aguirre Anguiano, y que además yo corroboro, porque efectivamente, hay incluso una serie de latas que señalan su peligro y su riesgo, y se venden en los supermercados. Todo eso tendría que estar en una ley federal; o sea, hasta en los humildes estanquillos de un pueblito, debe haber una ley federal que regule lo relacionado con estos productos. Bien, lo dejo ahí.

Siguen toda una serie de atribuciones que de alguna manera reflejan, y hay la fracción típica, la atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente, les concede esta Ley y otros ordenamientos, en concordancia con ella, y que no estén otorgados expresamente a la Federación y a los Estados.

Después viene la Ley del Equilibrio y Protección al Ambiente del Estado de Chihuahua, y en esta Ley, también hay un artículo en que se establece la concurrencia del Estado y sus Municipios en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico, y la protección de los ecosistemas y del medio ambiente. Bueno, no quiero cansarlos, simplemente decirles que para mí, el análisis concatenado de todas estas disposiciones, me lleva a estar de acuerdo con el proyecto; me parece que incluso es de sentido común, que sea cada Municipio el que determine cómo las estaciones de servicio de gasolina, afectan su ambiente. Imaginémonos al Congreso de la Unión examinando las situaciones que en cada uno de los Municipios de la República se dan en cuanto a posible contaminación ambiental, por la cercanía de las estaciones de servicios de gasolina; de ahí que me incline a que no se tenga esa interpretación tan amplia, de que todo lo que tenga que ver con hidrocarburos sea de naturaleza federal reservado a la Federación.

Entender, que si hay legislación en materia de gasolina, en relación con su composición, con su costo, etcétera, etcétera; ahí sí estaría invadiéndose las atribuciones de la Federación, pero en relación con esto, pues me parece que hay un sustento, no solamente en la Ley Municipal, en los preceptos que se están combatiendo, sino en la Ley estatal y en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que está reconociendo al Municipio su participación en esta materia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, yo quisiera refrendar mi punto de vista; siendo un tanto reiterativo.

Empecé diciendo, que comparto con los señores ministros que han hablado en favor del proyecto, que los municipios tienen atribuciones para establecer disposiciones en materia de desarrollo

urbano, pero que estas atribuciones por disposición del artículo 115, de la Constitución, deben ejercerse con respeto a la competencias de la Federación y de los Estados, máxime tratándose de una competencia exclusiva.

Esto me lleva a decir, el proyecto tal como está desarrollado lo comparto, lo que no comparto es la conclusión, porque desde mi punto de vista, en suplencia de queja advierto una invasión de esferas. El artículo 3 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Federal en materia de petróleo, ciertamente define a la industria petrolera, hasta llegar a la venta de primera mano, a la industria petrolera.

Yo lo dije en mi intervención, (releo): "El artículo 27 permite que sólo el Estado a través de la Federación realice determinadas actividades relacionadas con los hidrocarburos, por ello, el hecho de que no corresponda en exclusiva a un órgano descentralizado la venta de gasolina a particulares y que dicha actividad no constituya parte de la industria petrolera, a pesar de esto, no permite desconocer, que a la Federación le corresponde regular las actividades relacionadas con los hidrocarburos, dentro de las cuales quedan comprendas la venta final de gasolinas.

¿Qué ha hecho de la Federación en cuanto a venta final de gasolinas? Hay un acuerdo sobre sustancias peligrosas dentro de las cuales están definidas las gasolinas, querosenas, naftas y diáfano. Este es acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, con fundamento en artículos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente, así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expiden el listado de actividades altamente riesgosas, la venta de gasolina.

¿Pero, quién va a decidir bajo qué requisitos se puede expender la gasolina: la Federación, los Estados o los Municipios?, es un hidrocarburo, para mí no, no me queda duda que es la Federación; y la Federación puede hasta las ventas en cantidades mínimas tolerarlas, con ciertos requisitos y decir, son de libre expendio; esto no, no abundo, porque no tengo datos concretos.

Lo que sí tengo el dato concreto, es que el miércoles 25 de julio de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación criterios aclarativos al programa simplificado para el establecimiento de nuevas estaciones de servicio para la venta de gasolina, y este acuerdo fue emitido por la Comisión Federal de Competencia, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía en coordinación con PEMEX-Refinación. En este Acuerdo se dice que: “Para el establecimiento de una estación de venta de gasolina, se determinó el criterio de que: Al respecto, derivado de diversas propuestas de criterios aclarativos al programa simplificado, presentadas por PEMEX-Refinación, el Pleno de la Comisión Federal de Competencia, en sesión celebrada el nueve de mayo de mil novecientos noventa y seis, se pronunció de acuerdo con los citados criterios aclarativos, en los siguientes términos: “1.- No debe existir ningún uso urbano en un radio mínimo de quince metros, desde el eje de cada dispensario localizado en el predio propuesto para la estación de servicio.- 2.- El predio debe localizarse a una distancia mínima de resguardo de cien metros, con respecto a una planta de almacenamiento de gas LP.- 3.- El predio debe localizarse a una distancia mínima de resguardo de treinta metros, con respecto a líneas de alta tensión, vías férreas y ductos que transportan productos derivados del petróleo. Dicha distancia se deberá medir tomando como referencia la ubicación y los tanques de almacenamiento de combustibles de la estación de servicios de los elementos de la restricción señalada”. Hay pues disposición Federal que da requisitos de distancia para el resguardo de las

estaciones de venta de gasolina, y ésta, en contravención o desconociendo estas distancias de quince, de treinta y de cien metros, el Municipio hace referencia expresa a estaciones de expendio de gasolina: hidrocarburo, por su naturaleza esencial, y establece un requisito de distancia respecto del cual ya se pronunció la Federación a través de este Acuerdo que comento.

Me queda claro, en mi percepción personal, que hay una invasión por parte del Municipio a la esfera exclusiva de la Federación, en la potestad que le confiere el artículo 73, fracción X, para legislar en materia de hidrocarburos, entonces coincidiendo con el proyecto en la respuesta que da a los expresos planteamientos de la parte actora, difiero de la conclusión, porque en suplencia de queja arribo a esta conclusión.

Si los señores ministros estiman suficientemente discutido el asunto, instruyo al señor secretario para que tome votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Sí señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- A mi juicio, el Reglamento y el Acuerdo con inconstitucionales, porque violentan la fracción X, del 73, constitucional, ya que la materia de hidrocarburos es federal. En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.- En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.- Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Pienso que en el proyecto debiéramos hacernos cargo de lo que en suplencia de la deficiencia de la queja se planteó, suponiendo que pudiera llegar a aprobarse el proyecto, y de ese modo habría elementos para que hubiera cierta lógica en los votos que previsiblemente pudieran formularse, porque de otra manera como que el proyecto quedaría, diría yo: indefenso ante votos particulares que sacaran una materia que ha sido ampliamente debatida. De ahí que, pues me permita yo sugerir, en el momento de emitir mi voto a favor del proyecto, esta adición aprovechando todas las intervenciones que se han dado. Por ello reitero, voto con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- Mi voto es a favor del proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- También con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.- Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA.- Voto en los mismos términos que el señor ministro Aguirre Anguiano.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Señor ministro presidente, hay mayoría de siete votos en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA, POR ESTA VOTACIÓN DE MAYORÍA DE SIETE, SE DECLARA RESUELTO ESTE ASUNTO.

Dé cuenta con el siguiente señor secretario

Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Haré, dado que el señor ministro Azuela hablaba de previsibilidad, votos particulares, yo no lo quiero hacer quedar mal, haré un voto particular.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo también señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Otro voto particular!

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¡Otro voto!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo me sumaré al del señor ministro Aguirre Anguiano, porque supongo que es coincidente con lo que expresé, pero ignoro en que términos lo va a formular el señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: ¡Bueno!, nos ponemos de acuerdo, no se preocupen.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tomó nota de estos votos señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
Sí señor presidente ¡cómo no!

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 116/2006. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE MATÍAS ROMERO
AVENDAÑO, ESTADO DE OAXACA EN
CONTRA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE
JUSTICIA DEL ESTADO DE OAXACA Y
DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE
SANTA MARÍA PETAPA DE ESA ENTIDAD
FEDERATIVA, DEMANDADO LA
INVALIDEZ DE LA DETERMINACIÓN DE 4
DE ABRIL DE 2006 DEL PLENO DEL
TRIBUNAL DEMANDADO EN LA QUE SE
DECLARÓ INCOMPETENTE PARA
CONOCER Y RESOLVER LA
CONTROVERSIA ENTRE EL MUNICIPIO
ACTOR Y EL DE SANTA MARÍA PETAPA
DEL MISMO ESTADO, ASÍ COMO LA
DETERMINACIÓN DEL AYUNTAMIENTO
DEMANDADO DE 2 DE OCTUBRE DE 2002
EN LA QUE MODIFICÓ EL ÁMBITO DE SU
JURISDICCIÓN.**

La ponencia es del señor ministro Sergio Valls Hernández, y en ella se propone:

**PRIMERO.- ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LA
DETERMINACIÓN EMITIDA POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE
JUSTICIA DEL ESTADO DE OAXACA, EN SESIÓN DE FECHA
CUATRO DE ABRIL DE DOS MIL SEIS, EN EL SENTIDO DE
DECLARARSE INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LA
CONTROVERSIA DE CARÁCTER CONTENCIOSO, PLANTEADA
POR EL MUNICIPIO DE MATÍAS ROMERO AVENDAÑO,
ESTADO DE OAXACA, EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS EN EL
ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA EJECUTORIA.**

NOTIFÍQUESE; “ ...”

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

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor ministro presidente, señora ministra, señores ministros, de manera breve, referiré a ustedes cuál es el planteamiento de esta Controversia, así como la propuesta que para su resolución estoy sometiendo a la elevada consideración de ustedes.

En el caso se impugna un Acuerdo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, de fecha cuatro de abril de dos mil seis, mediante la cual se declaró incompetente para conocer y resolver la Controversia por invasión de esferas entre los Municipios de Matías Romero Avendaño, y de Santa María Petapa del mismo Estado, argumentando por una parte, que la Controversia planteada por el Municipio de Matías Romero Avendaño, en realidad se trataba de un asunto agrario, por lo que su conocimiento correspondía a un tribunal de esa materia; y por otra parte, que aun cuando el artículo 106, fracción IV de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, faculta al Tribunal Superior de Justicia para conocer de las controversias de carácter contencioso que se susciten entre Municipios de la misma entidad federativa, está jurídicamente impedido para hacerlo, por no contar con la ley reglamentaria correspondiente para tramitar el procedimiento; al efecto, para mejor comprensión destaco que dicha determinación derivó de que con fecha diecisiete de marzo de dos mil seis, el Municipio de Matías Romero Avendaño, interpuso demanda en la vía contenciosa ante el Tribunal Superior de Justicia de la entidad, en contra de actos realizados por el Municipio de Santa María Petapa del mismo Estado de Oaxaca, por considerar que invaden su ámbito competencial.

En la consulta se propone declarar fundada la controversia constitucional, y por ende, la invalidez del Acuerdo impugnado, por considerar esencialmente que, contrario a lo estimado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Legislación local, la controversia que le fue planteada en la vía contenciosa, al versar sobre un posible conflicto de límites entre el Municipio actor y el de Santa María Petapa, con independencia de lo que pudiera resolverse en el fondo, o inclusive sobre su procedencia en términos de la Ley correspondiente; en principio, sí le correspondería conocer de tal controversia y no así a un Tribunal Agrario como lo sostuvo en la resolución impugnada en la presente controversia constitucional; sin que pase inadvertido el argumento de la autoridad demandada, en el sentido de que no se agotó la instancia previa ante el Congreso del Estado; sin embargo, al efecto, en la consulta se considera que tal circunstancia no fue motivo de argumentación en el acuerdo impugnado, y en todo caso deberá ser materia de pronunciamiento por parte del Tribunal, con independencia de la competencia que posee para resolver el conflicto de límites sometido a su consideración y además se advierte que se trata de dos vías distintas, conciliatoria y contenciosa, independientes una de la otra, cuyo ejercicio no está condicionado al previo accionar de una de ellas.

Aunado a lo anterior, el hecho de que el Congreso del Estado no hubiera expedido la Ley Reglamentaria de dicho procedimiento, no puede traducirse en que por esa razón el Tribunal estatal no ejerza la facultad que constitucionalmente se le ha conferido, y por ende, que quienes tienen derecho a ese medio legal no puedan accionarlo, quedando mientras tanto sin solución los conflictos contenciosos que pudieran tener con otro Municipio o Poder del propio Estado.

Lo anterior, porque aun cuando no exista una ley que regule en concreto el procedimiento que deberá seguirse en esta clase de juicios, los Tribunales cuentan ante todo con las directrices o lineamientos que establecen los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, debiendo cumplir en todo momento las garantías fundamentales que estos preceptos consagran.

En todo caso, ante la ausencia de disposición que sujete la sustanciación de los conflictos en cuestión, a la expedición de una Ley Reglamentaria, puede entenderse que, en principio, tales asuntos pueden ser resueltos conforme a las previsiones generales que se contemplan respecto del trámite de los demás asuntos que ante ellos se ventilan.

Señora ministra, señores ministros, estos son los términos que en esencia sostienen la consulta que someto a la consideración de ustedes. Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor ministro.

Pongo a consideración del Pleno la parte procesal del proyecto, esto es, de competencia, oportunidad de la demanda, legitimación de las partes y causales de improcedencia.

En este apartado, señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En cuanto a las causales, debo adelantar que estoy totalmente de acuerdo con el proyecto en esto de causales de improcedencia, aunque las partes no hicieron valer causas de improcedencia y en el proyecto se dice que no se advierte ninguna de oficio, en el caso subyace el tema de la procedencia de la controversia constitucional –es lo que lo hace todavía más interesante al proyecto– en contra de resoluciones jurisdiccionales emitidas por Tribunales judiciales o administrativos.

Como lo relata el propio proyecto, inicialmente la presente controversia fue desechada por considerar que el acto impugnado constituía una resolución jurisdiccional y no un acto de invasión a la esfera de facultades de un nivel de gobierno respecto de otro; dicha determinación fue revocada por la Segunda Sala, en donde sostuvimos que la controversia constitucional es la vía idónea para combatir las resoluciones dictadas en los procedimientos previstos en las Legislaciones estatales para resolver conflictos entre órganos, poderes o entes, tal como ocurre en el caso, en el que la resolución impugnada tiene origen en un conflicto de límites entre Municipios del Estado de Oaxaca.

Sólo quiero apuntar que con posterioridad a la resolución de la Segunda Sala, este Tribunal Pleno abordó la cuestión de la procedencia de las controversias constitucionales contra resoluciones jurisdiccionales, sosteniendo que la controversia constitucional es procedente cuando la resolución de que se trate verse estrictamente sobre aspectos que atañan al ámbito de competencias de poderes u órganos, ya que la finalidad de este medio de control es precisamente la preservación del ámbito de atribuciones conferido constitucionalmente.

Me parece que lo resuelto en aquel asunto confirma el criterio de la Segunda Sala, en cuanto a la procedencia de la controversia constitucional contra resoluciones jurisdiccionales que versen sobre cuestiones relativas a la esfera de competencia de los entes, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción II constitucional, por lo que me parece útil que se desarrolle la procedencia de este asunto a la luz del precedente al que me he referido para ir delineando la jurisprudencia del Pleno en torno a los casos que constituyen una excepción a la regla general de que la controversia constitucional no procede contra resoluciones jurisdiccionales; me reservo para el fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, esto viene en parte informado en la parte histórica de la resolución y se dice que el tema fue resuelto ya por la Segunda Sala tal como lo informa el señor ministro Góngora; entonces, no sé cómo podría volverse a tocar el tema, pero, señor ministro.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. Precisamente por eso no se abordó; entonces, se toca el tema más que a nivel informativo porque ya la Segunda Sala había resuelto que sí era procedente la controversia y el asunto en esos términos se plantea y en esos términos se propone una resolución.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo traía también un comentario de que no se hace ninguna mención al presidente municipal que suscribió la demanda, pero me lo dejo en el tintero porque también se informa que al cumplirse con la resolución de la Sala, el ministro instructor admitió la demanda única y exclusivamente por lo que hace al síndico, no así por lo que hace al presidente, y también única y exclusivamente por lo que hace al Tribunal Superior de Justicia y no al otro Municipio; entonces, nos complace mucho así como está. Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Bueno, yo estoy sustancialmente de acuerdo con el proyecto; sin embargo, me permito sugerir que en el proyecto se suprimiera cualquier referencia respecto a la naturaleza agraria de la cuestión puesta al conocimiento del Tribunal demandado, ya que de lo contrario, el Pleno se estaría pronunciando sobre consideraciones de legalidad inherentes a la problemática que es competencia del Tribunal demandado, y, entonces, sí se correría el riesgo de desnaturalizar la controversia constitucional porque de cierta manera se estaría

haciendo de la controversia constitucional un recurso, o ulterior medio de defensa para someter a revisión una cuestión litigiosa debatible en el procedimiento natural, que es lo que se ha tratado de evitar; en todo caso, podría decirse que tal cuestión sería materia del pronunciamiento por parte del Tribunal demandado una vez que supere el obstáculo de carecer de ley para siquiera conocer del asunto.

Igualmente, creo que sería importante suprimir la afirmación contenida en la página 59 del proyecto, en el sentido de que a simple vista, así dice, a simple vista, se advierte que son dos vías diversas, la conciliatoria entre el Congreso estatal y la contenciosa ante la demandada, ya que, tal como lo indica la propuesta, ello no es materia de pronunciamiento por parte de este Alto Tribunal, sino que tal manifestación cae dentro del ámbito decisorio del Tribunal demandado, en virtud de la competencia que la Constitución local le asigna; más aún, de persistir tal afirmación no estaría seguro de compartir lo que ahí se dice, hechas estas salvedades, concuerdo en que no existen elementos objetivos que justifique de que el Tribunal demandado se abstenga de ejercer una facultad que directamente le ha sido encomendada por la Constitución local. Creo que el Tribunal demandado debió darle el trámite a la controversia planteada por el ahora demandante, sin que fuera obstáculo para ello la ausencia de legislación procedimental para tal efecto, ya que como acertadamente señala el proyecto, tal abstención por parte de la demandada se traduce en una violación a los artículos 14, 16 y 17, que por otra parte son verdaderas directrices a las que está sujeta la substanciación judicial. Con estas modificaciones yo estaría de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Pues también me había reservado para mencionar en cuanto al fondo, el núcleo de este asunto tan interesante consiste en determinar si la controversia sometida por el Municipio actor al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, constituye un conflicto agrario cuyo conocimiento deba corresponder a los tribunales agrarios o si se trata de un conflicto contencioso entre diversos Municipios de ese Estado que conforme a los artículos 106, fracción IV de la Constitución estatal y 226 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca debe ser resuelto por el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Yo sí coincido con el proyecto, totalmente 110%, más que totalmente, en que el conflicto no tiene naturaleza agraria, el Municipio de Matías Romero Avendaño en ningún momento controvirtió los límites del Ejido de Santa María Petapa ni argumentó que existiera algún defecto en la ejecución del Decreto presidencial que dotó de tierras a dicho núcleo de población sino que el conflicto versa exclusivamente sobre el ámbito territorial en el que cada uno de los Municipios contendientes debe ejercer su jurisdicción, no conforme al Decreto presidencial de dotación de tierras, el cual solamente tiene por efecto determinar el régimen de propiedad aplicable a determinadas tierras e individuos sino conforme al marco normativo aplicable a la división territorial del Estado de Oaxaca.

También concuerdo con el proyecto en que la ausencia de una ley que reglamente el procedimiento para sustanciar los conflictos contenciosos suscitados entre Municipios del Estado, de ninguna manera justifica la negativa del Tribunal Superior de Justicia para conocer del asunto pues basta la existencia de una facultad constitucionalmente conferida a dicho Tribunal para que esté en aptitud de ejercerla.

Por tanto, al tratarse de un conflicto contencioso entre dos Municipios del Estado de Guerrero se surte plenamente la competencia del Tribunal Superior de Justicia para conocer del asunto por lo que debe declararse la invalidez del acto impugnado, consistente en la resolución en la que éste se declaró incompetente. Perdón, no era Guerrero, es que estoy pensando en Guerrero, era Oaxaca, una disculpa a todos los oaxaqueños.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Para poder estar también 110% de acuerdo con el proyecto, lo que supone que adicionarle algo quería hacer dos sugerencias al señor ministro ponente:

La primera, aunque se dice en el proyecto pero que se establezca con toda claridad que el artículo 59, fracción XII de la Constitución estatal, establece dos vías independientes, una cuando es contenciosa y otra cuando no lo es, de modo tal que decir que debió agotar una vía para poder ir a la otra, pues es incorrecto, entonces en ese sentido obviamente el proyecto ya concluye atinadamente que no estaba obligado a agotar la vía ante el Congreso, pero además esa vía no tenía por qué agotarla porque está planteándose un problema contencioso.

Y la otra sugerencia que va muy en la línea de lo expresado por el ministro Góngora que podrían aplicarse algunas tesis de manera analógica en tanto que fueron establecidas en materia de amparo, una de ellas dice: "AUDIENCIA. Cuando se otorga el amparo contra una ley que establece esa garantía las autoridades aplicadoras deben respetar ese derecho fundamental desarrollando un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales

aun cuando para ello no existan disposiciones legales directamente aplicables”,

Esta fue una tesis establecida por la Segunda Sala, siendo ponente el actualmente presidente Guillermo Ortiz Mayagoitia.

Y otra dice: “AUDIENCIA.- Si se otorga la protección constitucional respecto de una ley, por ser violatoria de esa garantía, la autoridad facultada para emitir el respectivo acto privativo, podrá reiterar éste, si lleva a cabo un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales, aun cuando para ello no existan disposiciones directamente aplicables”.

Pienso que ya al hacer la aplicación analógica, se podría establecer un criterio en materia de controversia constitucional, y esto, como decía el señor ministro Góngora, permitiría establecer una jurisprudencia del Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguna otra participación?

Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. Me voy a referir a las sugerencias que hace primero, a las que hace el señor ministro Gudiño Pelayo, en donde habla de suprimir cualquier referencia a la materia agraria; yo creo que es cuestión de fraseo, de darle más énfasis, porque se está diciendo que lo que hay ahí es un conflicto de límite, no de límite, sino de actos que está realizando uno de los Municipios en el territorio del otro, Santa María Petapa, en el otro Municipio, otorgamiento de licencias mercantiles y establecimiento de subdelegaciones municipales y situaciones de actos administrativos de esa naturaleza. Con todo gusto recojo la sugerencia.

Así como también suprimir en la foja 59, el párrafo que empieza con: a la simple vista, que se relaciona con lo que me ha sugerido también el señor ministro Azuela Güitrón, con relación al artículo 59 de la Constitución del estado, en la que se establezca que las dos vías, la contenciosa y la conciliatoria, pues no, no son necesariamente excluyentes, sino que corren por cuerda separada absolutamente cada una de ellas. Recojo también, y se harán en el engrose, si este proyecto merece la aprobación de ustedes, se harán en el engrose las correcciones correspondientes.

Las tesis que aquí recibo, muchas gracias, desde luego las incluiremos de manera analógica, porque son tesis que se producen en materia de amparo.

Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A mí todavía me hace ruido el ciento diez por ciento, creo que para el “conejo de Luis Cabul” sería muy fácil de entender, pero yo estoy de acuerdo con el proyecto, lo único que quisiera expresar es una pequeña duda respecto a los efectos. El acto del Tribunal Superior, la determinación del Tribunal Superior, queda revocada, si se declara su invalidez, pero mi pregunta es ¿hasta ahí deben ser los efectos, o tendrá la obligación de instaurar el procedimiento?. Gracias por lo que me conteste el señor ponente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, se entiende que debe asumir su competencia y volver a pronunciarse, sin desconocer que podría hacer valer otra causa; yo entendí que estaba, por favor señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Si me permite señor ministro presidente. Le agradezco mucho al señor ministro Aguirre, y desde luego está implícito en la resolución que tiene que se tienen que instaurar de nueva cuenta, pero si no le satisface al señor ministro Aguirre, lo aclaramos, lo precisamos, lo enfatizamos, ese afecto al que alude.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Me quedaría cien por ciento satisfecho con eso, gracias.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Desde luego esto tendría efectos de claridad, sin embargo, en la Segunda Sala, en incidentes de inejecución de sentencia, hemos llegado a considerar que cuando un órgano jurisdiccional está obligado a ejercer su jurisdicción, porque le ha sido exigida por un gobernado, eso ya no forma parte de la sentencia, la sentencia simplemente invalida un acto que decía: yo no tengo por qué conocer; lo invalidamos, pues queda viva la acción que se ha ejercido ante él y ya eso es consecuencia, precisamente de su compromiso.

Entonces yo, más bien pienso que el proyecto debe subsistir como está y que, además, normalmente los que forman parte de los Poderes Judiciales, son sumamente respetuosos de las sentencias de la Suprema Corte; y no creo que busquen un artificio de decir: como no me dijeron que debo actuar, pues te lo están diciendo en toda la parte considerativa; y además, está viva la acción que se ejerció.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Yo creo que tratándose de controversias, debe decirse; y además hacerse tesis. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo tengo un par de comentarios también, en adición.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, sustentó su incompetencia en dos razones: una, que se trata de un asunto en materia agraria, esto es parte del contenido –les recuerdo-; y la otra, que está impedido jurídicamente para tramitar el asunto; porque aun cuando el artículo 106, fracción IV, de la Constitución local, autoriza a este Tribunal a conocer de las controversias de carácter contencioso que se susciten entre los municipios, dice: sin embargo, está impedido para hacerlo, por no contar con la ley reglamentaria correspondiente para tramitar el procedimiento.

En la materia agraria quisiera yo sugerirle al señor ministro ponente, que agregara el dato que un conflicto en materia agraria es aquél que se da entre sujetos de la clase campesina: ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios; y que los municipios no son sujetos de Derecho Agrario como tales; motivo por el cual se debe descartar, como ya se hace en el proyecto esta razón.

En el otro tema, es muy interesante a qué norma va a acudir el Tribunal Superior para el trámite de la controversia.

Viene listado en este mismo paquete, otros asuntos municipales, y ahí se hace referencia a que en el caso de Martínez de la Torre, se

dijo que la propia Constitución debe prever los rasgos esenciales del procedimiento para dirimir la controversia.

Así lo dijimos ahí, es curioso, la Constitución Federal no prevé los rasgos esenciales de la controversia que regula el artículo 105, fracción I.

Sin embargo, en otro asunto, que es el de Capilla de Guadalupe, la Corte dijo que se atuviera a las formalidades esenciales del procedimiento que la propia Corte ha definido: el derecho de audiencia; correrle traslado con la demanda; dar un tiempo para la contestación; el derecho de ofrecer pruebas; alegar; y dictar sentencia.

Ahí, el Estado de Jalisco purgó el defecto constitucional, creando una nueva fracción que discutiremos en su oportunidad, a través de la cual ordena que estas controversias se sustancien de conformidad con el juicio contencioso administrativo.

Yo entiendo que el Tribunal de Oaxaca no conoce de juicios contenciosos administrativos; sin embargo, si la Constitución se lo ordenara, por ahí se tendría que ir.

Los precedentes que hay de esta Suprema Corte, algunos de ellos son los que aludió el señor ministro Cossío, es que se acudió al Código Federal de Procedimientos Civiles; y yo creo que haríamos una aportación que facilita la actuación del Tribunal Superior de Justicia, si le dijéramos que aplique como norma supletoria el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, en lo que sea condigno a la naturaleza de los litigantes.

Ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, en el mismo sentido señor ministro presidente.

Sobre este punto, el dictamen que yo traía sobre el tema, hemos dicho que, cuando existan preceptos procedimentales expresos sobre el primer cuestionamiento, cuando no existan, la técnica procesal permite precisamente la aplicación de normas de los Códigos de Procedimientos Civiles de cada Estado, generalmente cuando dicho cuestionamiento esté comprendido en algún ordenamiento, pero no se encuentre debidamente regulado, o esté deficientemente previsto, todo ello desde luego, siempre y cuando esa aplicación supletoria no se contraponga con la Constitución local o con la Constitución Federal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguna otra idea? Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí señor presidente. Aquí traigo, precisamente el precedente al que usted se refería, de la Quinta Época, **CONFLICTOS CONSTITUCIONALES. NO HABIÉNDOSE EXPEDIDO AÚN, LEY ORGÁNICA DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, DEBE SUJETARSE LA TRAMITACIÓN DE ELLOS A LOS PRECEPTOS SEÑALADOS EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EL JUICIO ORDINARIO.**

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Esto es analógico para concluir que el procedimiento se debe seguir conforme a las provisiones del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, para los procedimientos ordinarios.

Si están de acuerdo, señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí. Yo les agradezco mucho a los señores ministros, a usted, a la ministra Sánchez Cordero, al ministro Franco, lo que me han sugerido, desde luego haremos la precisión de cuándo hay conflicto agrario, que no es el caso, tal como usted me lo ha sugerido; así como también, la sugerencia que deriva del asunto de Capilla de Guadalupe, de que se aplique supletoriamente, el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, reforzado con lo que ha dicho el señor ministro Franco, y a lo que se ha referido la señora ministra Sánchez Cordero, mi agradezco a ustedes. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Le sugeriría señor ministro, que no se invoque todavía Capilla de Guadalupe.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: No, no, claro que no.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Porque hay una nueva controversia, pero siguiendo esa misma idea.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Siguiendo esa línea. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, con las modificaciones que ya ha aceptado el ponente, y no advirtiendo ninguna intervención en contra del proyecto. Consulto a los señores ministros si en votación económica aprobamos el mismo.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente hay unanimidad de diez votos en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA: POR ESTA VOTACIÓN SE DECLARA RESUELTO ESTE ASUNTO.

Decreto un receso de quince minutos.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12: 55 HORAS)

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Se reanuda la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-

Si señor, con mucho gusto.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 40/2006. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE CALVILLO, ESTADO DE
AGUASCALIENTES, EN CONTRA DE LOS
PODERES EJECUTIVO FEDERAL Y
EJECUTIVO DEL ESTADO DE
AGUASCALIENTES, DEMANDANDO LA
INVALIDEZ DE LA ORDEN DE VISITA
NÚMERO 000066355 DE 24 DE FEBRERO
DE 2006, AL “RASTRO MUNICIPAL DE
CALVILLO”, ASÍ COMO LAS ÓRDENES
COMPLEMENTARIAS Y SU EJECUCIÓN
DE SUSPENSIÓN DE TRABAJOS Y
SERVICIOS DE DICHO RASTRO.**

La ponencia es de la señora ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y en ella se propone:

**PRIMERO.- ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA
PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LA ORDEN DE
VISITA NÚMERO 000066355, DE VEINTICUATRO DE FEBRERO
DE DOS MIL SEIS, EFECTIVAMENTE IMPUGNADA EN ESTA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

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

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Tiene la palabra la señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- Muchas gracias ministro presidente.

Antes de hacer la presentación sobre esta Controversia Constitucional 40/2006, solicito autorización a este Tribunal Pleno

para retirar la siguiente Controversia Constitucional, la 50/2006, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, en contra del Congreso y el gobernador de esta entidad federativa, porque tengo alguna reestructuración que hacerle a este proyecto y solicito la autorización, señor presidente, señores ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- A consideración del Pleno la petición de la señora ministra para retirar la Controversia 50.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Continúe por favor, señora ministra.

Tome nota, señor secretario.

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

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- Muchas gracias.

Señores ministros, en este asunto que es la Controversia Constitucional 40/2006, que hoy someto a su consideración, el Municipio de Calvillo, del Estado de Aguascalientes, solicitó a este alto Tribunal, se declare la invalidez de la inspección practicada en las instalaciones del Rastro Municipal, por autoridades sanitarias del Poder Ejecutivo Federal y Local.

Como en otros asuntos promovidos por distintos Municipios, en sus conceptos de invalidez el actor sostiene que la fracción II del artículo 115 constitucional, le atribuye al Municipio la facultad de legislar sobre los servicios públicos que el mismo precepto constitucional establece a su cargo; de tal manera, que si la federación o los Estados legislan al respecto, invaden su esfera de competencia.

En el caso concreto, el Municipio de Calvillo estima que la facultad de legislar respecto de la prestación del servicio público de rastro es

exclusiva del Municipio; de tal forma que la federación, al legislar en materia de salubridad en relación con la prestación de este servicio, excedió su esfera de atribuciones, transgrediendo la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional y en violación al Tercer Párrafo del artículo 4° de la Constitución Federal, relativo al derecho a la salud y a la concurrencia en materia de salubridad general, entre la federación y las entidades federativas.

En el proyecto se propone, a partir de un análisis del sistema de concurrencia en materia de salubridad, previsto en la Constitución, declarar infundados los conceptos de invalidez del Municipio actor, reconociendo, en primer lugar, la facultad de la federación y de las entidades federativas para aplicar y verificar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias que tengan relación con las actividades o prestación de servicios que proporciona el gobierno municipal. Y, en segundo lugar, la correlativa obligación del Municipio de acatar las disposiciones emitidas por la autoridad sanitaria.

Estas consideraciones se robustecen con un análisis teleológico de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, que en su Base III, establece un mandato para todas las autoridades administrativas de la República, por el cual ninguna autoridad puede eludir el cumplimiento de las disposiciones que en materia de salubridad emitan las autoridades sanitarias.

Finalmente, la consulta propone un estudio de la fundamentación y motivación de las actuaciones practicadas por las autoridades sanitarias en el rastro del Municipio de Calvillo, concluyendo que las mismas son congruentes con la ley y con la Constitución, con lo que se propone el reconocimiento de validez de los actos impugnados.

En esos términos señores ministros, someto a su consideración el proyecto de resolución de la presente controversia constitucional, para lo que tengan a bien determinar.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración de los señores ministros el proyecto, primero la parte procesal hasta improcedencia.

Tiene la palabra el señor ministro Góngora.

¿No hay participaciones?

Damos por superada esta parte para estudio de fondo.

Señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente.

Desde luego estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, de reconocer la validez de la orden de visita impugnada, ya que la Constitución Federal establece que la materia de salubridad general es concurrente.

El artículo 4° constitucional señala que la ley establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone el numeral 73, fracción XVI, el cual prevé que el Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes sobre salubridad general de la República.

La propia Constitución establece la concurrencia en materia de salubridad general, pero no distribuye las competencias entre los distintos órganos de gobierno, sino que remite a otras leyes para

ello. Estas leyes, denominadas Leyes Generales o leyes marco, que al ser la Ley Suprema de la Unión, son utilizadas como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes.

Ahora, en la controversia constitucional, básicamente se formulan conceptos de invalidez por dos cuestiones: la falta de competencia de la Federación para ordenar y realizar la visita de verificación al rastro municipal y cuestiones de legalidad respecto de la propia visita.

En el proyecto, para contestar la primera cuestión, esto es, la falta de competencia de la Federación, únicamente se hace referencia a los artículos 4° y 73, fracción XVI de la Constitución Federal, realizándose una cita detallada del procedimiento de reforma constitucional, por el cual se incorporó al artículo 4°, la competencia de las autoridades federales en materia de salubridad general, en el año de mil novecientos treinta y cuatro.

Al respecto considero que en este estudio, del cual se concluye en el proyecto, cuál es la distribución competencial, es necesario hacer referencia no sólo a la Constitución Federal, sino también a la Ley General de Salud, que es la ley marco en materia de salubridad, de forma tal, que desde este momento quede fijado el ámbito de competencia entre la Federación y los Estados; disposiciones a que si bien se hacen referencia en el proyecto posteriormente, estimo que son el fundamento para la fijación de atribuciones, por lo que deben ser de estudio prioritario.

Una vez establecido lo anterior, sería conveniente reducir o eliminar la referencia al citado procedimiento de reforma del artículo 4° constitucional, que se encuentra de fojas cincuenta y uno a setenta. Asimismo, estimo que en esta primera parte del proyecto, podría explicarse, creo que eso falta, la conexión entre salubridad general

y rastros, que si bien aparece en el último párrafo de la foja ciento veintitrés, penúltima del proyecto, considero que al ser un presupuesto para la competencia de la Federación, el que los rastros estén comprendidos en dicha materia, debe quedar establecido previamente para una mejor comprensión del asunto.

Ahora, a efecto de fortalecer el estudio respecto de la orden de visita, me parece que al analizar los fundamentos de actuación de la Federación y del Estado, debe hacerse referencia a los términos de la coordinación entre dichos niveles, los cuales están establecidos en el Acuerdo específico de Coordinación para el Ejercicio de Facultades en Materia de Control y Fomentos Sanitarios, celebrados entre la Secretaría de Salud y el Estado, ya que el Municipio alega que la Federación no tiene facultades para emitir la orden, en este orden de ideas creo que también debe hacerse referencia en el proyecto a la norma oficial mexicana NOM-194-SSA1-2004, pues en ella se regula lo relativo a las especificaciones sanitarias con las que deben cumplir los establecimientos dedicados al sacrificio y faenado de animales para abasto, misma que constituye entre otros, el fundamento de actuación de los inspectores del rastro; además, en la foja 28 del proyecto, en el análisis de la oportunidad de la demanda, se dice: “si la demanda fue presentada el 2 de marzo de 2003, mientras que lo correcto es el 2 de marzo de 2006”, esas son nada más mis observaciones si la señora ministra quiere tomarlas en cuenta, pues está bien y si no las quiere tomar en cuenta pues también está bien.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguien más, señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Por supuesto que las voy a tomar en cuenta y además las agradezco puntualmente, me

haré cargo de todas y cada una de las sugerencias del señor ministro Góngora Pimentel. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No hay más participaciones, se estima suficientemente discutido el asunto, es decir sin mérito a discusión dada la claridad de la propuesta, como nadie ha hablado en contra del proyecto, en votación económica les confirmo que votamos por su aprobación.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente hay unanimidad de diez votos en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA POR ESTA VOTACIÓN DE UNANIMIDAD DE DIEZ SE DECLARA RESUELTO ESTE ASUNTO.

Señores ministros falta menos de media hora para que termine la sesión, ha retirado la señora ministra el asunto que seguía y esto nos deja en situación un poco difícil, les propongo que levantemos la sesión pública de esta mañana y mañana continuemos a partir del asunto que sigue en la lista.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HORAS)