

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 9 DE OCTUBRE DE DOS MIL SEIS.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
11/2006	<p>LISTA OFICIAL ORDINARIA VEINTICUATRO DE 2006.</p> <p>SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN formulada por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del conocimiento de los recursos de revisión interpuestos en contra de la sentencia dictada por el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Sinaloa, en el juicio de amparo 127/2005-III.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</p>	3 A 12.
53/2005	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de San Andrés Cholula, Estado de Puebla, en contra del Poder Legislativo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del acuerdo de 23 de junio de 2005 en el que se negó la aprobación de la propuesta de solución del conflicto de límites territoriales.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</p>	13 A 56. EN LISTA.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES NUEVE DE OCTUBRE DE DOS MIL SEIS.

ASISTENCIA:

**PRESIDENTE SEÑOR MINISTRO:
 EN
FUNCIONES: JUAN DÍAZ ROMERO**

SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.
JUAN N. SILVA MEZA.**

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN.
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:05 HORAS).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Se abre la sesión. Señor secretario, tome nota de que en virtud de que el señor presidente está cumpliendo un compromiso internacional propio de su cargo, con fundamento en el artículo 13, lo sustituyo en esta sesión, de cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con mucho gusto señor presidente en funciones. Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número noventa y siete ordinaria, celebrada el jueves cinco de octubre en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Si no hay observaciones al acta se pregunta si se aprueba en votación económica.
(VOTACIÓN FAVORABLE)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN NÚMERO 11/2006, FORMULADA POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RESPECTO DEL CONOCIMIENTO DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS EN CONTRA DE LA SENTENCIA DICTADA POR EL JUEZ CUARTO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE SINALOA, EN EL JUICIO DE AMPARO 127/2005-III.

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

PRIMERO.- ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EJERCE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN PARA CONOCER DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS EN CONTRA DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO 127/2005-III, DEL ÍNDICE DEL JUZGADO CUARTO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE SINALOA, INTERPUESTOS POR EL TERCERO PERJUDICADO Y EL PRESIDENTE DE LA GRAN COMISIÓN Y DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DE LA LVIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SINALOA.

SEGUNDO.- PASEN LOS AUTOS A LA PRESIDENCIA DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PARA EL TRÁMITE CORRESPONDIENTE.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra la señora ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas gracias señor ministro presidente en funciones. Señora y señores ministros, nada más es para recordarles, esta nota es únicamente para recordarles que el presente asunto ya había sido listado con anterioridad en el Pleno, el martes 5 de septiembre de 2006, y el proyecto fue modificado; en este

nuevo proyecto, nosotros estamos proponiendo que se reasuma la competencia por parte del Tribunal Pleno. Anteriormente como ustedes saben la propuesta concluía que la Corte procedería a ejercitar la facultad de atracción, por tratarse de un caso que así lo ameritaba; sin embargo, la nueva consulta, estima que el asunto debe resolverse por la Suprema Corte, pero no mediante el ejercicio de la facultad de atracción, sino porque se trata de un recurso de revisión, cuya materia corresponde a cuestiones que son de competencia originaria de este Alto Tribunal, como es la interpretación directa de los preceptos de la Constitución y es que para poder resolver el presente asunto en nuestra opinión, es indispensable la interpretación directa del artículo 116, fracción III de la Constitución, máxime que en la sentencia recurrida, introduce entre sus consideraciones, esta interpretación, en suma a lo anterior es pertinente señalar que este asunto fue remitido al Pleno, también por decisión de los ministros que integran la Primera Sala y no obstante en la remisión, con posterioridad a esta remisión, la Primera Sala, ya se ha pronunciado en varios asuntos también que se nos solicitaba la facultad de atracción, diciendo que más que atracción, se reasumía la competencia. Igualmente conviene destacar que en esta sesión en la que fue listado, el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, en su intervención destacó que la solución del caso podría servir de base para una modificación, una futura modificación o en su caso modificar el Acuerdo 5/2001, de este Alto Tribunal; las particularidades del caso como ustedes las conocen, son que el asunto deriva de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, así se planteó ante la Suprema Corte, inicialmente por el Congreso del propio Estado de Sinaloa, por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de este Estado y desde luego por el tercero perjudicado, magistrado Alfonso López López, que está adscrito al Poder Judicial de la referida entidad federativa, mismas que fueron desechadas por falta de legitimación de estos promoventes; no obstante el desechamiento el señor presidente de esta Suprema Corte, hizo propias las solicitudes a fin de que las razones de atracción fueran atendidas por este Alto Tribunal.

En principio el asunto fue listado para ser discutido en la sesión de la Primera Sala, correspondiente a las sesiones del veintiocho de junio de

dos mil seis, en las cuales los señores ministros que la integran acordaron hacer su remisión a este Tribunal Pleno.

También como ustedes recordarán, los antecedentes de este asunto son los siguientes: el quejoso en este Amparo en Revisión Claudio Raymundo Gámez Perea, fue nombrado magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, el treinta y uno de enero del año de mil novecientos noventa; en términos del artículo 95, de la Constitución de dicha entidad, entre otros preceptos vigente en ese momento que él fue nombrado.

El quince de enero del dos mil uno, fue reformado por Decreto del Congreso local, este artículo 95, de la Constitución del Estado de Sinaloa, para establecer en su fracción III, como causa de retiro forzoso, en el cargo de magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, haber cumplido quince años de servicio en el mismo, situación que no estaba prevista al momento de nombrar al referido magistrado.

Por otra parte, el día dos de febrero del año dos mil cinco, el quejoso cumplió quince años en el cargo de magistrado, por lo que el Pleno de ese Alto Tribunal, procedió a dictaminar su retiro forzoso en aplicación a este artículo 95, fracción III, reformado de la Constitución local.

Contra lo anterior el quejoso promovió juicio de amparo; de este juicio conoció el juez Cuarto de Distrito en el Estado de Sinaloa, quien en sentencia autorizada el treinta y uno de marzo del año dos mil seis, sobreseyó en el juicio en una parte y en la otra otorgó la protección constitucional, introduciendo una interpretación directa al artículo 116, fracción III de la Constitución Federal.

Inconformes con dicha resolución, tanto el tercero perjudicado, como el presidente de la Gran Comisión, y de la Diputación Permanente de la Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, interpusieron respectivamente el Recurso de Revisión.

Con base en todo lo anterior, se somete ahora a su consideración la nueva propuesta donde se resuelve, que no ha lugar a ejercer la facultad de atracción; pero no obstante, este Alto Tribunal resolverá en su caso en asunción de su competencia originaria.

Así se ha resuelto por la Primera Sala, en asuntos similares, de todas maneras señor ministro presidente, señora ministra, señores ministros, yo pongo a su consideración inclusive los dos proyectos, lo importante es, ya sea a través de la facultad de atracción, ya sea a través de reasumir la competencia originaria de este Tribunal Pleno, el asunto es muy importante en su definición, por la permanencia en el cargo, y la modificación constitucional, en relación a los quince años de servicio y de retiro forzoso después de los quince años de ejercicio de los magistrados.

En esa virtud, señor ministro presidente, pongo a consideración de ustedes el nuevo proyecto, pero desde luego si ustedes optan por el proyecto anterior, yo no tendría ningún inconveniente; lo importante es que el Tribunal Pleno, se haga cargo del estudio de fondo.

¡Muchas gracias!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: ¡Gracias a usted señora ministra ponente, por esta información, tan completa que nos acaba de dar.

Continúa a discusión el asunto.

Tiene la palabra el señor ministro Don Guillermo Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente.

En la primera propuesta, nos planteó, la señora ministra ponente, la proposición de atraer el asunto por ser de importancia y trascendencia, y ciertamente lo es. En la segunda propuesta nos hace ver que no es necesaria la atracción, porque en el amparo cuya atracción se pretende, se impugnó la inconstitucionalidad de una ley, y el examen de este tema hace indispensable interpretación directa de la Constitución, cosa que es puntualmente cierta; sin embargo, de aceptar este criterio, estaríamos en la necesidad de reconsiderar que el Acuerdo 5 de dos mil uno, cuyo

artículo 5° dice: “De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este Acuerdo, corresponde resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito.”, y en el inciso b) de este Acuerdo, dice: “Cuando en la demanda se hubiera impugnado una ley local o un reglamento federal o local”; el comentario que yo le hacía fuera de sesión a la señora ministra, es que siempre que se impugna una ley, se hacen valer, se plantean violaciones directas a la Constitución, y en muchos de estos asuntos es indispensable hacer la interpretación directa de la Constitución; quiere decir entonces, que este apartado b) de nuestro Acuerdo tendría que ser modificado para decir; que cuando se deba hacer interpretación directa de la Constitución, tratándose de amparo promovido contra una ley local, no opera esta delegación de competencia que se hizo en favor de los Colegiados; yo prefiero, en el caso, aclarar el Acuerdo, por qué, o interpretarlo, mejor dicho, lo que se impugnó en el caso es la Constitución local del Estado; tenemos tesis en las que aseguramos que con respecto a la Constitución Federal, las Constituciones estatales son leyes secundarias y además son leyes locales, pero para mí, me resulta claro que no fue intención del Pleno de la Suprema Corte, delegar esta facultad, esta competencia a los Tribunales Colegiados, cuando la impugnación de inconstitucionalidad se refiere a la Constitución Política de un Estado, y esto amerita la interpretación de este inciso b), en el sentido de que la expresión leyes locales, no hace referencia a la Constitución estatal; con esta proposición, todo amparo en el que se impugne la constitucionalidad de una Constitución estatal, sería competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en eso centro mi comentario a la propuesta de atracción que nos hace la señora ministra; es decir, no reasumir jurisdicción sino que una recta interpretación del Acuerdo 5/2001, artículo 5°, inciso b) haga concluir a este Pleno, que no se ha delegado potestad a los Tribunales Colegiados para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las Constituciones locales; y entonces se diría, el asunto es de la competencia originaria del Pleno, se radica y se turna a quien corresponda.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, iba por ahí la intervención en el sentido que así me había parecido que lo había señalado el ministro Ortiz Mayagoitia en su intervención anterior; sin embargo, también, recordamos que estamos teniendo una revisión importante del Acuerdo 5, tanto el señor ministro Díaz Romero como yo, y por supuesto el ministro presidente, integramos la Comisión de Acuerdos y Reglamentos, el Comité de Acuerdos y Reglamentos, y estamos llevando a cabo una interpretación del Acuerdo 5, tanto en incidentes de inejecución a partir de una propuesta que nos presentó el ministro Góngora aquí en el Pleno, como de otros elementos que han ido apareciendo; por esa razón, y coincidiendo con la interpretación que hace ahora el ministro Ortiz Mayagoitia, a mí me parecería que podíamos quedarnos con el primer proyecto de la señora ministra, la solicitud de atracción, yo nada más le iba a pedir si pudiera incorporar aquellos asuntos, criterios de Sala de importancia y trascendencia que utilizamos en los asuntos que comúnmente se denominaron como del PEMEX GATE y para efectos de reforzar las razones y en su caso hacerlas del Pleno; y en segundo lugar, la sugerencia que ahora hace el ministro Ortiz Mayagoitia, recogerla y llevarla al Acuerdo, porque me parece que sería más puntual, esto me parece que sí establecería una regla, no tanto en un caso aislado, sino ya como una regla en el mismo Acuerdo 5, y desde ahí establecer lo que él dice y que a mí me parece muy correcto como forma de interpretación, creo que es lo mismo pero llegando por un camino alternativo que sea trabajar sobre el Acuerdo, cuando veamos el Acuerdo en las próximas semanas y trabajar sobre el caso de la señora ministra con el primer proyecto; a mí me parece que con esto resolveríamos bien los dos casos, y por los demás estoy de acuerdo con el asunto sí es de importancia y trascendencia y adicionalmente tiene una relación importante con la Controversia 9/2005, del Estado de Jalisco, en cuanto hay una articulación ahí de los alcances de estas normas que modifican el periodo de permanencia de los magistrados de los tribunales superiores de los Estados. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señor ministro; sin embargo, yo observo que no coinciden las dos intervenciones, la del señor ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia y la del señor ministro Cossío Díaz, si bien entendí la posición del señor ministro Ortiz Mayagoitia es en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia se haga cargo directamente pero no por atracción, lo cual ameritaría; desde luego, pues no una modificación como expresó la señora ministra ponente, sino más bien una interpretación del Acuerdo 5/2001, en el sentido de que cuando se establece en uno de sus artículos que corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito decidir sobre la constitucionalidad de las leyes locales, esta interpretación debe hacerse en forma literal y entender que solamente se refiere a leyes no a las Constituciones, lo cual no cambiaría el Acuerdo sino únicamente sería una interpretación.

Don José Ramón, a mí me pareció entender que se inclinaba más por la facultad de atracción, porque incluso solicita de la señora ministra ponente que establezca los precedentes que hay acerca de importancia y trascendencia y esto implicaría no tocar para nada el Acuerdo 5/2001 sino dejarlo tal cual y para que con motivo de la modificación o reestructuración que se está preparando para en su momento presentarlo al Pleno, ya se adecue correctamente.

Entonces, hay en realidad 2 proposiciones.

Tiene la palabra la señora ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo así lo entendí señor ministro presidente, que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, y me lo dijo a la salida del Pleno en la sesión en que por primera vez se listo el asunto, en el sentido de que se hiciera en el proyecto una nueva interpretación de este artículo del Acuerdo 5/2001, de que se hiciera una nueva interpretación en el sentido de que no se incluyeran a las Constituciones locales; lo cual significaría, no la modificación del Acuerdo sino más bien una interpretación o una nueva interpretación del Acuerdo.

Ahora bien, yo estoy a lo que el Tribunal Pleno decida en cualquiera de los 2 proyectos; lo importante, como lo dijo el ministro Cossío, es que el asunto se resuelva en el fondo, ya sea por una vía o por la otra.

Entonces, pues yo creo que están a consideración tanto las observaciones del ministro Ortiz Mayagoitia en su reinterpretación de este Acuerdo, como en su caso lo que dice el ministro Cossío, que sí se ejerza la facultad de atracción; yo estoy en la mejor disposición de acatar cualquiera de las 2 cosas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señora ministra.

Tiene la palabra la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Bueno, en principio, creo que lo que dice la ministra Sánchez Cordero es muy cierto, lo importante es que el Pleno conozca de este asunto, pero hay un pequeño problema que quizás debamos tomar en consideración.

Si nosotros reasumimos jurisdicción la vamos a reasumir exclusivamente para lo que es materia de competencia de nuestra jurisdicción, ¿y cuál es esta materia de competencia?, la inconstitucionalidad de las leyes y la interpretación del artículo 116 constitucional; pero también aquí se viene reclamando aplicación retroactiva, que creo que ese es el verdadero problema y en el verdadero problema que es aplicación retroactiva el juez sobreseyó, el juez sobreseyó, pero vienen impugnando la resolución tanto los magistrados como el Congreso del Estado, entonces, si nosotros ejercemos facultad de atracción, volvemos a tener la posibilidad de examinar todo, no sé si se venga impugnando o no esa parte, porque como sólo es facultad de atracción, no tenemos los agravios, pero sí se viene impugnando por ambas partes, es decir la amplitud de la sentencia.

Si ejercemos facultad de atracción, pues tenemos jurisdicción para analizar tanto legalidad como constitucionalidad, en cambio si reasumimos jurisdicción nos quedamos prácticamente con constitucionalidad.

Entonces para mi gusto, si vamos abarcar el problema, completo, si en un momento dado todos consideramos que es muy importante, pues mejor ejerzamos facultad de atracción y tenemos una mayor capacidad de jurisdicción y arreglamos el acuerdo si quieren de paso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor ministro don Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor ministro presidente, a mí me cuesta un poco de trabajo buscar un punto intermedio para las Constituciones estatales y en razón de eso interpretar, dice el señor ministro Ortiz Mayagoitia, no estoy seguro de que así sea, y realmente se trate de una modificación del Acuerdo 5 de 2001, que a las Constituciones locales les da el rango, asume que tienen el rango de legislación ordinaria, tal y como lo establecimos en jurisprudencia antes de aquel Acuerdo.

Y jurisprudencia por cierto que por más discutible que les parezca a muchos, nos ha sido de gran utilidad para dar justa solución a los asuntos de nuestra competencia, decía que me cuesta un poco de trabajo encontrarle un grado intermedio a las Constituciones ocales, para decir: no son totalmente legislación ordinaria, frente a la Constitución Federal.

Y por tanto no están incluidas dentro del Acuerdo 5 de 2001, yo prefiero a las claras ir por la atracción y tal y como lo decía el ministro Cossío, bueno, tomamos nota los que estamos en esa condición de los cuales existimos dos aquí presentes en esta sesión, y en su momento estudiaremos el problema para proponer a los ministros otra solución.

En ese caso yo estoy por la atracción, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Si no hay más intervenciones, creo que estamos en aptitud de tomar la votación en el sentido de que se vote, si se atrae o se asume, se dice reasumir competencia, pero en realidad creo que es la asunción.

Sí señor ministro.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Aclarar señor presidente, yo ví así el asunto con esta óptica pero también dije que ciertamente es de importancia y trascendencia, en consecuencia no era una objeción al proyecto y me sumo a la atracción que va ejercer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Pregunto ¿si en votación económica se atrae?

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra la ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En su caso me haré cargo de todas las observaciones y de los precedentes que acaba de señalar el ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Muy bien.

POR CONSIGUIENTE POR UNANIMIDAD DE NUEVE VOTOS, SE RESUELVE EN EL SENTIDO DE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EJERCE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 53/2005. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS CHOLULA,
ESTADO DE PUEBLA, EN CONTRA DEL
PODER LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD
FEDERATIVA, DEMANDANDO LA
INVALIDEZ DEL ACUERDO DE 23 DE JUNIO
DE 2005 EN EL QUE SE NEGÓ LA
APROBACIÓN DE LA PROPUESTA DE
SOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE LÍMITES
TERRITORIALES.**

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

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

**SEGUNDO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ACUERDO EMITIDO
POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA EN SESIÓN
PLENARIA ORDINARIA DE 23 DE JUNIO DE 2005 RESPECTO DEL
CONVENIO QUE PROPONÍA LÍMITES TERRITORIALES
PRESENTADO EN EL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS CHOLULA Y
PUEBLA, DE LA REFERIDA ENTIDAD, EN LOS TÉRMINOS Y PARA
LOS EFECTOS QUE SE PRECISAN EN LOS CONSIDERANDOS
SÉPTIMO Y OCTAVO DE ESTA RESOLUCIÓN.**

**TERCERO.- SE REQUIERE AL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE PUEBLA PARA QUE DENTRO DEL PLAZO OTORGADO EN EL
ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN, INFORME A
ESTE ALTO TRIBUNAL EL CUMPLIMIENTO DEL PRESENTE FALLO.**

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

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra la señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias ministro presidente, para hacer la presentación del asunto, señora ministra, señores ministros:

En la Controversia Constitucional que hoy se somete a la consideración de este Tribunal Pleno, el Municipio de San Andrés Cholula, del Estado de Puebla, solicitó la declaración de invalidez del acuerdo emitido por el Poder Legislativo de dicha entidad, por el cual se negó a aprobar la propuesta de solución a la controversia de límites territoriales entre los Municipios de San Andrés Cholula y el Municipio de Puebla, ambos del Estado de Puebla.

De acuerdo con los antecedentes que dieron origen a esta Controversia Constitucional, los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula, sometieron a la consideración del Poder Legislativo local para su aprobación, el convenio a través del cual proponían la solicitud a la disputa existente entre ellos por cuestiones de límites territoriales.

Por su parte, el Congreso del Estado, a través del acuerdo legislativo que hoy se combate en esta Controversia Constitucional, resolvió sobre la petición de los mencionados Municipios, determinando que no era de aprobarse el convenio celebrado para establecer, de manera física los límites territoriales de los Municipios en cuestión.

El proyecto que hoy se somete a la consideración de este Honorable Pleno, propone inicialmente. Desestimar las causas de improcedencia hechas valer por la autoridad demandada y como consecuencia de ello, se analiza el fondo del asunto, llegando a la proposición final de declarar la invalidez del acuerdo emitido por el Congreso del Estado que resolvió sobre el convenio que por la cuestión de límites territoriales presentaron los Municipios de San Andrés Cholula y Puebla, de la referida entidad.

En atención a que la resolución impugnada es contraria al texto del artículo 115 de la Constitución Federal, conforme al cual los Municipios tienen el derecho de la delimitación precisa de su territorio y los Congresos locales, conforme a la fracción I, del mismo precepto, están facultados para determinar en general, todo aquello relacionado con los Municipios con base la división territorial y la organización política y administrativa del Estado.

Asimismo, dicha determinación resulta contraria a los artículos 14 y 16 constitucionales, al carecer de la fundamentación y motivación exhaustiva que deben observar este tipo de actos, tal y como lo ha señalado este Tribunal Pleno, ya que además de las constancias que conformaron la solicitud formulada por los Municipios actor y tercero interesado, no se aprecia que previo a la emisión de la resolución que se combate se les haya brindado la garantía de audiencia y que se hubiese solicitado al Poder Ejecutivo local, la opinión que le corresponde en este tipo de asuntos.

En este orden de ideas, en el proyecto se propone: Que los efectos de la declaratoria de invalidez, sean vincular al Congreso del Estado de Puebla, para que, en ejercicio de su facultad soberana que le concede la Legislación local aplicable, respecto de la modificación de los territorios municipales, emita una nueva resolución respecto del convenio que los Municipios de San Andrés Cholula y Puebla de la referida entidad, sometieron a su consideración, con total libertad de criterio, pero siguiendo los lineamientos que se han precisado. Esto es, con la motivación reforzada, que requieren este tipo de resoluciones, lo que deberá hacerse del conocimiento de esta Suprema Corte de manera inmediata, en el entendido que previo a la emisión de la resolución correspondiente, deberá dar intervención legal a los municipios actor y tercero interesado, así como recabar la opinión que corresponde al titular del Poder Ejecutivo local.

Para efecto de que el Congreso del Estado de Puebla dé cumplimiento a la ejecutoria, el proyecto propone en forma inicial, brindar un plazo de treinta días a la mencionada autoridad, para que lleve a cabo las acciones a que me he referido; sin embargo, si este Pleno estima que dicho plazo debe ampliarse o reducirse de acuerdo a la naturaleza de los actos que deban llevarse a cabo, entonces dicho ajuste se realizará al momento de elaborar el engrose correspondiente, así señora ministra, señores ministros es que someto a su consideración el proyecto de esta Controversia Constitucional, con la seguridad de que constituirá un precedente también en el asunto del señor ministro Sergio Valls Hernández, que se verá a continuación y además yo estimo que en este sentido se garantiza, se fortalece y se consolida también la autonomía

municipal. Finalmente señores ministros me permito informar que en esta diversa Controversia Constitucional 56/2005, ahora promovida por el Municipio de Puebla, Estado de Puebla, se encuentra listada, como dije hace un momento, para su resolución en esta misma sesión bajo la ponencia del señor ministro Valls Hernández y que guarda necesariamente estrecha vinculación con la que aquí vamos a analizar, puesto que en ella se combate, un diverso acto, si bien es cierto, pero también relacionado con el conflicto limítrofe entre los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula, en el entendido que el acto impugnado en esta nueva Controversia, fue previo al que se combate en el asunto que se analizará posteriormente, por lo que me permito solicitar que la Controversia que nos ocupa, fuera precisamente listada en este primer lugar, muchas gracias ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: A usted señora ministra ponente, se somete a la consideración de los señores ministros la Controversia Constitucional 53/2005, sobre la cual nos acaba de informar la señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Son muchos los temas de procedencia señor, no sé si valdría la pena revisarlos al menos por bloques, procedencia y fondo, son muchos detalles.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tomando en cuenta la sugerencia que hace el señor ministro Cossío Díaz, sería conveniente porque sí tiene aspectos muy interesantes, ver la materia de la improcedencia y sugiero que nos atengamos al problemario.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Al problemario, era lo que yo iba a pedir, señor ministro presidente en funciones, que si nos apegamos al problemario porque aquí están tratadas las causales de improcedencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Muy bien, señor secretario, lea usted, por favor la parte correspondiente a las causales de improcedencia que está en la hoja cuatro del problemario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: 8°.- Causas de improcedencia. Considerando Quinto: Primera, el acto combatido no es definitivo. Página ciento veintitrés.

8° I.- Sentido del proyecto, se considera que no se actualiza el motivo de improcedencia alegada por el Poder Legislativo demandado, consistente en que se actualiza la causal prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, al no haberse agotado la vía legalmente prevista para la resolución del conflicto, pues el Acuerdo Legislativo impugnado por el que se resuelve una solicitud de redefinición de límites entre los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula, Estado de Puebla, no constituye un acto definitivo al dejar la posibilidad a los mencionados municipios de aportar elementos para acreditar los requisitos exigidos por la Ley Orgánica Municipal local, o en su caso agotar la vía prevista por el propio ordenamiento que es la controversia por territorialidad.

Lo anterior se estima así, en atención a que de los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, se desprende que corresponde al Poder Legislativo de esa entidad resolver las controversias que por cuestiones de límites territoriales se suscitan entre los Municipios del Estado; asimismo, se advierte la existencia de dos medios a través de los cuales pueden resolverse este tipo de conflictos que son los siguientes: 1.- Por la vía amistosa, pues acorde con el segundo de los preceptos reproducidos los Municipios de la entidad, cuentan con la atribución de proponerle a la Legislatura local, la solución a la disputa limítrofe para su aprobación; 2.- Por la vía contenciosa, pues en caso de que los Municipios no lleguen a un acuerdo de voluntades para la delimitación de su territorio, se someterán al procedimiento previsto en la propia Ley Orgánica Municipal.

De acuerdo con los antecedentes que dieron origen a esta Controversia Constitucional, los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula, sometieron a la consideración del Poder Legislativo local para su aprobación, un convenio a través del cual proponían la solución a la disputa existente entre ellos por cuestión de límites territoriales, de ahí

que contrario a lo aducido por el codemandado, el acuerdo legislativo que se combate, al resolver sobre la petición de los mencionados Municipios de aprobación del convenio señalado, sí constituye un acto definitivo susceptible de combatirse en esta vía constitucional. En efecto, el acuerdo legislativo de veintitrés de junio de dos mil cinco, por el que se resuelve la solicitud de los Municipios actor y tercero interesado para redefinir sus límites territoriales, da una solución definitiva al acuerdo de voluntades propuesto por los ayuntamientos referidos, en contra del cual la legislación aplicable no prevé algún medio ordinario de defensa, por tanto, no puede considerarse que la vía contenciosa que prevé la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, sea la idónea para resolver la cuestión limítrofe planteada por los municipios en cuestión, pues como quedó asentado, dicha vía procede únicamente en el caso de que los Municipios de que se trate, no lleguen a un acuerdo de voluntades para la delimitación de su territorio, lo que no ocurre en el caso, pues como ya se señaló, el acuerdo legislativo materia de esta controversia constitucional, resuelve la petición que de común acuerdo presentaron para aprobación de la Legislatura local, los municipios de San Andrés Cholula y Puebla, de la referida entidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Está a consideración de los señores ministros, el estudio o la sinopsis que se hace del estudio de esta primera causal de improcedencia. Señor ministro Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Señor presidente, estoy un poco desconcertado, hablamos de ajustarnos al problemario, y en el problemario, y en la página tres lo tengo, se hace la crónica de las objeciones que hace el Poder Legislativo, a lo que llama personalidad del síndico, diciendo que lo acredita con copias fotostáticas certificadas ante notario, y que esa forma de comparecer, no lo habilita para hablar por el Municipio, dado que las autoridades electorales no fueron las que extendieron la certificación correspondiente. En el proyecto a esto se contesta: que en todo caso no se está objetando expresa y directamente la facultad del síndico, sino que la autenticidad validante de ciertos documentos. Yo aquí tengo una pequeña sugerencia que hacer, y no sé

si será el momento oportuno para hacerlo, porque me doy cuenta que ya están en las objeciones de la página seis, y a mí las otras, me pasaron de noche. Me permite señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Sí, yo solamente quiero aclarar una cosa señor ministro, por supuesto lo que usted pide, porque va un poco antes, atendiendo a la sugerencia del señor ministro Cossío Díaz, empezamos a ver las causales de improcedencia que están en la hoja cuatro, pero es, creo yo que es muy bien acogida la observación de usted, porque va antes, si se refiere más bien a la legitimación, así es que adelante.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente, mi sugerencia era sumamente sencilla, decir que la certificación de los documentos hecha por notario público, tiene toda la validez del caso, no se está en un proceso electoral, es nada más la autenticidad contra un documento, la labor de cotejo que hace el notario, quien tiene la fe pública del Estado, y así se contesta directamente y sin rodeo alguno a la objeción que hace el Legislativo. Muchísimas gracias.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias ministro, con mucho gusto señor ministro, se ajustará.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Acepta la señora ministra ponente la observación.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: La observación menor desde luego.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Entonces regresando a la primera causal de improcedencia que repito está en la hoja cuatro, y a la que ya acaba de dar lectura el señor secretario a sugerencia del señor ministro Cossío Díaz, se pone a su consideración, si están de acuerdo con la solución que se propone al respecto. Si no hay observaciones seguimos adelante. Estamos en la hoja seis.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, cómo no, en la controversia se plantean violaciones indirectas a la Constitución Federal, página 127.

8º.II.- Sentido del proyecto. Resulta infundada la diversa causa de improcedencia hecha valer por el propio Poder Legislativo local consistente en que se actualice la hipótesis prevista en la fracción VI, de la Ley Reglamentaria de la materia, en atención a que en la demanda, se plantean violaciones a la Constitución local, que sólo como consecuencia producirían violaciones indirectas a la constitución Federal, pues únicamente se plantean supuestas violaciones intra procesales relacionadas con los numerales 14, 16 y 115, fundamentales, de donde se desprende que la resolución de fondo que llegue a emitirse, no involucraría la interpretación de una norma suprema, sino únicamente el análisis de si el procedimiento relativo se ajustó a los lineamientos que lo rigen. Lo infundado del argumento deriva de que la causa de improcedencia no se actualiza, pues el acto, materia de la controversia constitucional, sí es definitivo, al no existir una vía legalmente prevista para la solución del presente conflicto, y el que a través de esta vía constitucional, se hagan valer violaciones indirectas a la Comisión Federal, no la hace improcedente, pues esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado que a través de este medio de control constitucional, puede analizarse cualquier tipo de violación constitucional, en aras de garantizar el principio de supremacía de la Norma Fundamental. Se cita al efecto, la tesis de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: ¿Están de acuerdo, señores ministros?. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

Pasamos a la siguiente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Tercera.- La controversia deriva de actos consentidos previamente. Página 130.

8º. III.- Sentido del proyecto. En cuanto a que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII, del artículo 19, de la Ley Reglamentaria de la Materia pues el acto cuya invalidez demanda, deriva de otros consentidos previamente por la actora, que no combatió en el momento oportuno, se propone declarar que dicho motivo no se actualiza en el caso, pues este Tribunal Pleno, ha establecido el criterio de que la improcedencia de la controversia constitucional, contra actos o normas derivados de otros consentidos, no está prevista intensamente en la Ley Reglamentaria de la materia, ni se deriva de cualquier otra disposición de este ordenamiento legal, de donde se desprende que no se surte la improcedencia de la acción, amén de como ya se señaló, la promoción del presente medio de control constitucional, se realizó en forma oportuna, se cita en apoyo a lo anterior, la tesis de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS”**.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: ¿Está a su consideración, señores ministros?.

Asumo que no hay observación al respecto, y por tanto, seguimos adelante.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Cuarta.- Carencia de interés legítimo, página 131.

8º. IV.- Sentido del proyecto. El Poder Legislativo del Estado de Puebla, señala que la controversia constitucional, deviene improcedente, de conformidad con la fracción VIII, del artículo 19, de la Ley de la materia, en relación con la fracción II, del numeral veinte, del propio ordenamiento legal, pues el Municipio actor, carece de interés legítimo para acudir a este medio de control constitucional, ya que el acto cuya invalidez demanda, deriva de una solicitud de actuación conjunta de los Municipios de San Andrés Cholula, y Puebla, de donde se desprende, que al promover la presente Controversia Constitucional, sólo el primero

de ellos, resulta que éste carece, por sí, de legitimación para promover, pues el otro Ayuntamiento consintió el Acuerdo combatido. A efecto de dar contestación al anterior argumento de improcedencia, en el proyecto se señala que la autoridad demandada, confunde a los conceptos de interés legítimo y legitimación, no obstante a lo cual, ninguno de tales supuestos, se actualiza en el caso, para declarar improcedente esa controversia constitucional, como se desprende de lo siguiente. En primer término, el hecho de que únicamente haya sido el Municipio actor, quien acudiera a este medio de control, a solicitar la declaración de invalidez del Acuerdo, emitido el veintitrés de junio de dos mil cinco, por la Legislatura local, y ello no se haya realizado en conjunto con el de Puebla, no implica que aquél carezca de legitimación para promoverlo, pues como se señaló en el Considerando Tercero de esta Resolución, el Municipio de San Andrés Cholula, Estado de Puebla, sí cuenta con legitimación para acudir a esta vía, al ser uno de los entes reconocidos por la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Federal, para iniciarla. En segundo plano, para determinar si el Municipio actor cuenta con interés legítimo, el que ha sido conceptuado por el Pleno de este Alto Tribunal, como la afectación que resiente en nuestra esfera de atribución de las entidades, Poderes, u órganos a que se refiere la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo. Es necesario analizar si el acto combativo, le genera perjuicio o no, lo que se encuentra íntimamente vinculado con el estudio del fondo del asunto, por lo que el motivo de la improcedencia aducido, deberá desestimarse. Se cita en apoyo, la tesis del Tribunal Pleno, del rubro:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: También para una observación menor.

Aquí se dice que cierto Municipio sí tiene interés legítimo para acudir a esta vía, al ser uno de los entes reconocidos por la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Federal.

Y dice, -y aquí es donde yo no estoy totalmente de acuerdo- que en segundo plano para determinar si el Municipio actor cuenta con interés legítimo, el que ha sido conceptuado por el Pleno de este Alto Tribunal, como la afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades, Poderes u órganos a que se refiere la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; es necesario analizar si el acto combatido le genera perjuicio o no, lo que se encuentra íntimamente vinculado con el estudio del fondo del asunto; por lo que, el motivo de improcedencia aducido deberá desestimarse.

Yo honradamente no lo veo así; yo veo que el Municipio tiene derecho a su integridad territorial, por razón de lo dispuesto en el artículo 115; y en sí mismo esto lo legitima para discutir lo relativo a su integridad territorial sin estudiar fondo.

Era mi observación, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias, señor ministro Aguirre Anguiano.

Tiene la palabra la señora ministra ponente, Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor ministro presidente en funciones.

Si los demás ministros están de acuerdo con la observación del ministro Aguirre Anguiano, yo no tendría ningún inconveniente en cambiar esta argumentación por la que acaba de dar él.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Por tanto, si ya lo aceptó la señora ministra ponente; y, sobre este aspecto no hay ninguna otra observación, pasamos adelante, a la siguiente causal de improcedencia que se invoca.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: “Quinta.- La resolución que se combate es definitiva e inatacable (página 133).

8º.V.- Sentido del proyecto.- En otro aspecto, el proyecto propone declarar que no se actualiza la causal de improcedencia que hace valer el Poder demandado al formular sus alegatos, consistente en que a la controversia constitucional es improcedente en atención a que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, del ocho de diciembre de dos mil cinco, se reformó el único párrafo y se adicionó un segundo y tercer párrafos al artículo 46; se derogó la fracción IV, del artículo 73; se adicionaron las fracciones X y XI, pasando la actual fracción X, a ser fracción XII, del artículo 76; y se reformó la fracción I, del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales se advierte que el Congreso de la Unión, tiene atribuciones para admitir nuevos Estados de la Unión Federal y para formar nuevos dentro de los límites de los existentes, sin que nada establezcan sobre la erección, supresión o modificación de los territorios de los Municipios de los Estados; de ahí que, de conformidad con los artículos 124 y 115, primer párrafo de la Constitución Federal, esta atribución corresponda a las entidades federativas.

De acuerdo con lo anterior, si el Senado de la República cuenta con la facultad exclusiva de resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas, entonces, los Estados, a través de sus legislaturas, tienen la facultad implícita de resolver ese tipo de conflictos tratándose de sus Municipios.

De ahí, que si las resoluciones que emite el Senado en la materia, son inatacables a través de la Controversia Constitucional, también lo son las que emitan los Estados respecto de los conflictos territoriales suscitados entre sus Municipios, sin que sea obstáculo que la fracción I, inciso H),

del artículo 105, de la Constitución Federal, establezca el supuesto de procedencia de ese medio de control respecto de conflictos suscitados entre un Estado y uno de sus Municipios, pues, en términos de lo señalado, la propia Constitución ahora consigna su improcedencia.

El anterior motivo de improcedencia no se actualiza en el caso, ya que debe tenerse en cuenta que si bien a través de la reforma constitucional a que alude el Poder demandado, se facultó en exclusiva a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para resolver de manera definitiva e inatacable, los conflictos que por límites territoriales se susciten entre los Estados de la Federación, lo cierto es que dicha circunstancia es aplicable únicamente a ese tipo de conflictos por así determinarlo la Constitución Federal; por lo que sólo en estos casos las declaraciones y resoluciones que se dicten son inatacables.

Lo anterior se corrobora incluso con el texto expreso del primer párrafo de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Federal, en el que se prevé que los conflictos a que se refiere el artículo 46 del propio ordenamiento fundamental, no pueden impugnarse a través del procedimiento de controversia constitucional. Asimismo, este último precepto faculta a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer a través del mencionado medio de control constitucional, de los conflictos derivados de la ejecución de los decretos que emite el Senado en materia de límites territoriales y estatales; por lo que hace a las resoluciones que emitan las Legislaturas estatales, referentes a la delimitación territorial de sus municipios, cabe señalar que contrario a lo aducido por el Poder demandado, los anteriores lineamientos no resultan aplicables por no preverse así en la Constitución Federal; además de sostener lo contrario, perdón, los actos que se emiten en esos procedimientos, esto es, las resoluciones de las Legislaturas locales escaparían al control constitucional.

Lo anterior es así, pues al no establecerse en la Constitución Federal, prohibición expresa que decrete la improcedencia de este medio de control constitucional respecto de las resoluciones que dirimen en definitiva conflictos de límites entre los municipios de un Estado, es que la controversia constitucional, resulta procedente en contra de dichas

determinaciones, toda vez que de lo contrario, en estos casos, se haría nugatorio este procedimiento que tiene como fin primordial garantizar la supremacía de la Constitución Federal, ajustando el actuar de cualquier autoridad a los lineamientos que ésta prevé; de ahí que no exista impedimento alguno para que este Alto Tribunal revise en esta vía las resoluciones que se dicten en la indicada materia, máxime si éstas pueden llegar a afectar de manera directa, o indirecta prerrogativas que la Constitución Federal otorga a algún Poder o nivel de gobierno.

Se cita en apoyo a lo anterior, por analogía la tesis de jurisprudencia de rubro:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE EN CONTRA DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES.”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Está a su consideración señores ministros la sinopsis que se hace de cómo se propone resolver esta causal de improcedencia.

Si no hay observaciones y si además no hay ninguna otra sugerencia para estudiar alguna otra causal de improcedencia distinta de las que ya se vieron, si les parece bien, pasamos al estudio del fondo.

Está a consideración de los señores ministros el estudio de fondo que propone la señora ministra ponente.

Tiene la palabra el señor ministro José Ramón Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Lo trato en general porque lo desglosa muy bien la señora ministra en su proyecto, de forma que ella nos va haciendo diversas preguntas y al irnos haciendo las diversas preguntas, me parece que se pueden analizar en conjunto.

La duda que yo tengo es sobre la aplicación de este criterio de la motivación reforzada, ustedes recordarán que el criterio de motivación reforzada, lo hemos utilizado en pocas ocasiones porque el mismo

implica una enorme carga al Legislador ordinario, lo hemos utilizado hasta donde yo recuerdo, sólo en 3 casos, el primero de ellos, es en relación con el antepenúltimo párrafo de la fracción IV, del artículo 115, de la Constitución, que decía: “Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables, a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarias de suelo y construcciones que se sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.” Entonces, en este sentido se decía: si los Ayuntamientos presentan sus solicitudes, se les deben dar no sólo razones tradicionales de fundamentación y motivación, sino que tiene que ser un ejercicio mucho más completo, mucho más complejo para decir que no.

El otro caso, es en relación con la fracción III, del artículo 116, para efectos de determinar en qué casos podían ser o no ratificados los magistrados, que cuando el Ejecutivo presentara un dictamen no simplemente dijera pues ahí nada más mando el dictamen, sino que diera razón y el otro, es un caso de un asunto que se vio permítanme un segundo y que se falló aquí en septiembre del 2005, bajo mi ponencia y se hizo cargo del proyecto la señora ministra, diciendo que cuando estuviéramos ante situaciones de creación de municipios, creación de municipios, tendría que hacerse una motivación reforzada también por el hecho de que ahí se estaba afectando la estructura del Estado; sin embargo yo me pregunto en este caso, todavía no entro a las características particulares del decreto emitido por la Legislatura, sino en abstracto: ¿Qué es lo que tenemos enfrente? Son dos municipios: Cholula y Puebla, que llevan a cabo una consulta. Con motivo de esa consulta establecen, y a lo mejor con muy buenas razones prácticas, establecer una reformulación de sus límites, y para tales efectos presentan entonces una solicitud.

Hay un largo dictamen que está transcrito en el proyecto de la señora ministra, en donde se dice: Es controversia, no es controversia; al final de cuentas dice: Lo que realmente nos estaban planteando es una posibilidad de modificación a partir de la consulta.

Bueno, si esto es así, yo la pregunta que me hago es: ¿Realmente le podemos nosotros obligar al Legislador del Estado, en el momento en que tiene que llevar a cabo la aprobación de un convenio o de una solicitud celebrada entre dos Municipios, un conjunto de exigencias que caben en lo que en otros casos hemos denominado “motivación reforzada” o no? Este es mi problema con el presente asunto.

Insisto, no es el caso de la creación, donde hay un criterio de septiembre de dos mil cinco, ahí sí yo no diría nada, pero aquí son los dos Municipios que se ponen de acuerdo, que le llevan a la Legislatura del Estado esta solicitud, y entonces la respuesta es: ¿Les debiste haber contestado a su solicitud de común acuerdo y sólo para afectar a esos dos Municipios en particular, una motivación hiper-reforzada como la que hemos exigido en otros casos?

Yo entiendo que si estuviera un tercer Municipio que no hubiera participado en la consulta, bueno pues él sí porque lo van a lastimar en su integración municipal, pero en estos dos casos, el Congreso lo que tiene que hacer es decir: “Se aprueba o no se aprueba el convenio”, y para efectos de aprobación o no aprobación de un convenio, insisto, ¿se va a exigir una motivación reforzada, semejante a la que estamos exigiendo en casos específicos que he mencionado? A mí, este es el problema que a mí se me genera.

Entiendo cuáles pueden ser las respuestas, que al final del día se está llevando a cabo una afectación al Municipio, que se va a afectar a la población, etcétera, etcétera. Sí, pero insisto, parte de un acuerdo de voluntades o de lo que los dos Municipios pretenden que sea un acuerdo de voluntades entre ellos dos para llevarlo.

A mí la preocupación que me da, es que si empezamos a utilizar de una manera muy extensa la expresión “motivación reforzada”, y si no usamos la expresión, al menos su sentido consecuencia, el problema es que, me parece, vamos a producir, aun en casos de facultades de ejercicio razonablemente discrecional, un corsé bastante complicado.

Por supuesto, habría que decir después y analizar ya en el caso concreto, si lo que hizo la Legislatura de Puebla, satisface o no una motivación razonable; eso ya es otro tema, yo no me meto de momento con eso, yo simplemente estoy ante el problema de, en el caso de esta modalidad particular de ejercicio, si fuera creación yo estaría en otro asunto y estaría votando con él. Si se lastimara a un Municipio que no intervino en el convenio también estaría en esa condición, ¿pero en el acuerdo de voluntades también la vamos a exigir? Esa era la preocupación que me genera este asunto en concreto, que estamos discutiendo, señor presidente, y quería compartir esta inquietud, como debe ser siempre en este ejercicio colectivo al que estamos obligados, compartir las reflexiones, hacerlo en esta ocasión con ustedes. Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias. Primero la señora ministra ponente, luego don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, y luego don Guillermo Ortiz Mayagoitia.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor presidente. Yo le iba a dar respuesta del por qué por mayoría de razón yo había puesto reforzada la motivación que tenía que dar el Congreso del Estado, está en la página ciento setenta y tres, pero prefiero reservarme, señor ministro presidente, hasta no escuchar las demás intervenciones, para dar respuesta entonces al por qué yo había pensado en esto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Sí. A continuación, el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, ministro presidente. Yo creo que el eje de la razón que dio por resultado la tesis de este Tribunal, en que la creación de Municipios no solamente afecta los ámbitos internos de los Municipios, sino también del Estado en general, y del gobierno, tuvo como razón de ser lo siguiente:

La segregación de una parte del territorio de un Municipio para conformar otro, tiene una calificación política especial que crea derechos

y cargas para el gobierno de los estados, que crea derechos y cargas para los municipios colindantes.

Vistas así las cosas, si un acuerdo de replanteo de linderos entre dos municipios tiene un efecto exclusivamente interno, pues parecería que no se requiere la aplicación de esta tesis ni de estos criterios que ciertamente resultan un gravamen pesado, un gravamen difícil para los involucrados en él. Y pensémoslos así: pensemos en dos municipios que tienen una forma rectangular; si en alguno de los linderos del rectángulo se hace la variación, con esto se le cambian las fronteras a otros municipios, o muy probablemente con esto se le cambian las fronteras a otros municipios, salvo que la frontera sea, por ejemplo, marítima, pero en términos generales esto afecta a otros municipios, pero si solamente una onda central es lo que resulta como movimiento del lindero, esto tiene afectación solamente entre ambos municipios. En este caso parecería muy oneroso pedirles esa motivación reforzada, pero ¿esto será así? Aparentemente la ministra ponente iba a dar respuesta al planteo del señor ministro Cossío Díaz y yo estoy por que también se aplique este criterio, aunque solamente tenga incidencia dentro de los límites territoriales de los dos municipios, porque en todo caso yo presumo la existencia de un principio constitucional que hable del respeto a la territorialidad de los municipios, que no sea una carga fácilmente relevable el hecho de cambiar la frontera de los municipios. Siempre nos encontraremos con lo siguiente en los casos de escisión: La parte rica del Municipio quiere un Municipio para ensimismarse en sus fronteras y no tener que compartir...

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Ése es el problema.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: ...lo que implicaría un gravamen social respecto a la parte pobre del Municipio. Bueno, finalmente existe un principio de territorialidad en la Constitución, según mi parecer, y éste se va a cambiar, para más o para menos, cuando se trata exclusivamente de fronteras internas entre dos municipios, pero también, a mi juicio, vale la pena que exijamos el cumplimiento de esta motivación reforzada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias, señor presidente.

Para efectos de mi exposición me interesa mucho destacar algunos antecedentes que menciona el proyecto en las páginas ciento cuarenta y uno y siguientes. Uno de estos antecedentes es en la página ciento cuarenta. Se dice: “El seis de septiembre de mil novecientos sesenta y dos, el Congreso del Estado de Puebla emitió un Decreto mediante el cual estableció nuevas fronteras y límites territoriales entre el Municipio de Puebla y el de San Andrés Cholula.” Esto es reciente y se señalaron límites aquí. Lo que sucede muy frecuentemente es que en la determinación de límites no se fijan mojoneas ni se trazan los linderos, se alude a predios por su nombre, a colonias; a veces hay señalamientos que permitirían un levantamiento topográfico, pero las más de las veces no es así, son meras referencias que identifican predios o comunidades y creo que esto es el problema aquí.

Luego se dice: “El veinticinco de junio -en la ciento cuarenta y uno, al final- de dos mil dos, los Ayuntamientos de Puebla y de San Andrés Cholula, celebraron un convenio -que aquí llaman de colaboración- para establecer la forma y procedimiento de consulta popular sobre territorios existentes entre los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula, con la finalidad de llevar a cabo un instrumento de opinión y participación ciudadana, para la determinación de los límites territoriales”. Insisto, con esto no se quiso modificar el Decreto de la Legislatura que determinó los límites, sino precisar en un tramo concreto a dónde llega el predio denominado de esta manera, que es el límite natural.

Se dice que esto culminó con un convenio suscrito por ambos Municipios; que el diez de julio de dos mil dos, fue presentado ante el Congreso del Estado de Puebla el oficio número 563/2002, emitido por el secretario general del Ayuntamiento del Municipio de Puebla; y con fecha dieciocho de julio de dos mil dos, fue turnado por el Pleno del Congreso

a la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales, mediante el cual se sometió a consideración el referido convenio de colaboración celebrado por los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula. Habiendo un convenio para precisar los límites, habiéndose consultado a los pobladores de la parte afectada, resulta inexplicable que el cuatro de abril, pero ya de dos mil cinco, el Municipio de Puebla, haya promovido una controversia por cuestión de límites territoriales con San Andrés Cholula. Han insistido a la Legislatura, los ediles de San Andrés Cholula, que emita la resolución, y finalmente el veintitrés de junio de dos mil cinco, el Congreso la declaró improcedente, y la desechó; porque consideró que se encontraban pendientes de resolver las solicitudes presentadas con fecha once de diciembre de dos mil dos, por el Ayuntamiento de Puebla y el de San Andrés Cholula, por lo que dichas acciones resultaban contradictorias, ya que por una parte, existe la petición del Municipio de Cholula para que el Congreso resolviera con respecto al convenio celebrado entre ambos Municipios; y por la otra, el Municipio de Puebla interpuso una controversia por cuestión de límites territoriales.

Ahora, quiero asomarme un poquito a la ley, y en el capítulo de la Ley Orgánica Municipal que se refiere a las controversias territoriales entre Municipios, el artículo 17 faculta a éstos para proponer la solución, dice: "Los Municipios propondrán la solución de toda controversia de límites entre ellos, la que someterán a la aprobación del Congreso del Estado, en caso de no llegar a un acuerdo -es decir, solamente en caso de no llegar a un acuerdo- se someterán al procedimiento establecido por este capítulo". Pero vero que también el artículo 28 que se consulta en la página 168, el artículo del proyecto, 28, fracción V, dice: "Las controversias por cuestiones de límites, concluirán en los casos siguientes: Fracción V.- Por convenio entre las partes". Llamo la atención de los señores ministros, que la Constitución Federal en el artículo 39, y ahora en el 74, también establece como preferente el sistema dispositivo, la auto composición de los conflictos de límites entre Estados de la República, y alcanzado un convenio, debe someterse a la aprobación del Congreso, cuando comentábamos este precepto, con motivo de un conflicto de límites interestatal, decíamos: pues es muy

importante que el Senado de la República, lo revise, para ver si quienes lo suscribieron, tienen la representación del Estado y pueden comprometerlo, para ver también, si este convenio sobre límites no afecta a ningún otro Estado, porque pudiera ser, que dos Estados digan: “vamos a arreglar nuestros límites invadiendo a un tercero”, y eso no lo puede aprobar el Senado; es decir, de no haber causas graves que impidan la aprobación del convenio, la Legislatura, sin motivación y fundamentación reforzada, porque es un simple acto de aprobación, debiera aprobar el convenio, salvo, algún impedimento jurídico grave que lo impida; y aquí qué sucede, que se presentó un convenio para su aprobación, tiempo después, uno de los municipios que elevó esta solicitud de aprobación, presenta una controversia por conflicto de límites, al parecer respecto de la misma zona. ¡Hombre! Si el privilegio que la Ley le da a la solución de estos conflictos es el convenio entre municipios, yo creo que lo primero que tiene que hacer la Legislatura, es examinar el convenio, pero desde el punto de vista jurídico, está suscrito por los síndicos de ambos Municipios, tiene un plus el caso, hubo una consulta a los pobladores que apoyan los términos del convenio, si no hay afectación a ningún Municipio diferente de los que suscribieron el convenio, la solución, la propuesta, debiera ser en el sentido de que se debe aprobar el convenio, y esto puede dejar sin materia la otra controversia que presentó el Municipio de Puebla, en virtud de tratarse ya de una cuestión resuelta por convenio, que es a la que la Ley Orgánica de los Municipios de Puebla, les da preferencia, y que es una disposición municipal, pero congruente con la solución que la Constitución Federal prevé, para resolver los conflictos de límites entre los Estados; por eso, me llama mucho la atención, la solución que se propone en el proyecto; es propiamente: repóngase el procedimiento, dice aquí: “Sin embargo, en ningún momento señaló la Legislatura, de qué manera debían colmarse para la procedencia de la solicitud, ni en qué consistían esos elementos, y acorde con las facultades con las que cuenta en la materia, no se advierte que haya solicitado o recabado elemento probatorio alguno para sustentar esa resolución, máxime que restó valor probatorio a las documentales que le fueron exhibidas, al considerar que se aportaron en copia simple; igualmente, la Legislatura no brindó la garantía de audiencia a los Municipios”; es decir, lo que era

una solución convencional, ya llegamos a este acuerdo los Municipios, apruébalo, aquí se convierte en un procedimiento contencioso; primero, dales audiencia formal, con qué va a emplazar y a quién, si los dos Municipios son los que elevaron la solicitud; segundo, dales oportunidad de que rindan pruebas y formulen alegatos, de qué, si su derecho lo hacen derivar exclusivamente de la celebración del convenio; otra, tú puedes recabar de oficio las pruebas que quieras, para qué, si aun en el caso de controversia formal ante el Congreso, ésta se acaba, cuando los Municipios llegan a la celebración de un convenio; yo creo que el decreto de la Legislatura que se somete a nuestra potestad está viciado pero de fondo, no es lo que debe calificar, que se promovió otra controversia y que no hay motivo que justifique la modificación de los límites, pues es lo que acordaron las dos entidades municipales, yo diría que el efecto debe ser: declarar la invalidez de este acuerdo y conminar a la Legislatura para que, salvo impedimento jurídico justificado que no le permita aprobar el convenio debe sancionarlo en sus términos y estos impedimentos debían, repito, que el convenio no sea válido por algún vicio en la expresión del consentimiento de otra índole o que con el convenio se afecten derechos de un tercer Municipio; esos casos o algún otro igualmente grave son los que justificarían la no aprobación, fuera de eso algo que ya alcanzó una autocomposición ahora la Suprema Corte lo convertiría en un asunto contencioso, gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra don Sergio Valls Hernández, don Juan Silva Meza y la señora ministra Margarita Luna Ramos, continúa don Sergio Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. Después de haber escuchado la argumentación del señor ministro Ortiz Mayagoitia, de que se está convirtiendo un asunto meramente convencional en un asunto contencioso, considero que le asiste la razón, porque lo único que debió haber hecho el Congreso del Estado era declarar la validez de aquel convenio, calificarlo como válido y eso es todo.

Lo que pasa es que también hay una fundamentación equivocada porque se está basando para hacer la modificación de límites en un artículo que se refiere a la creación de nuevos Municipios; entonces de fondo aquí hay también un problema de tratamiento; de manera que pienso, que sí debe declararse la invalidez del acuerdo pero conminar a la Legislatura, como lo ha dicho don Guillermo Ortiz Mayagoitia, pues para que, con las adecuaciones que fuera menester se acepte lo que están planteando los Municipios, es su ámbito de vigencia para el ejercicio de sus atribuciones, su territorio; entonces no tiene por qué la Legislatura del Estado, en un momento dado, exigirles garantía de audiencia y que aporten pruebas, ellos ya se pusieron de acuerdo, la Legislatura está volviendo un asunto meramente de acuerdo de voluntades en un procedimiento contencioso, lo cual no tiene, desde mi punto de vista, ninguna justificación; por lo tanto, yo estoy de acuerdo con lo que ha expresado el señor ministro Ortiz Mayagoitia, gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias a usted señor ministro, tiene la palabra el señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. Pues precisamente en la línea del pensamiento del señor ministro Ortiz Mayagoitia, yo creo que el problema con el proyecto fue que varió totalmente la litis, sí pero la litis viene variada desde el Congreso; el Congreso la varía, analiza el problema no desde el tema de la controversia sino de la modificación, habla de una modificación de límites y, finalmente, el proyecto no determina que la litis consista en resolver si fue correcto que el Congreso resolviera lo que le fue planteado como si se tratara de una redefinición o modificación de límites territoriales, prácticamente el argumento del Municipio actor es en el sentido de que el Congreso debió resolver respecto del convenio, prácticamente esa es la razón del alegato fundamental del Municipio actor; por lo tanto, sin agregar más de lo que ha agregado el señor ministro Ortiz Mayagoitia también tenemos algún razonamiento parecido en ese sentido, lo que procede es declarar la invalidez del acto impugnado y proceder al tema exclusivamente de aprobación, calificación del convenio por parte del

Congreso del Estado; yo quisiera hacer además un comentario o reiterar algún comentario que hice cuando se trataron estos temas de la motivación reforzada. Yo siento que esta calificación de la motivación reforzada, a obedecido a una calificación, y de manera convencional hemos tratado nosotros, y que no debe surtirse o tratar de que sea un cajón de sastre, o un cincho que a veces va hacer muy difícil de sostener, es una motivación que se da en cada caso concreto, y le es motivación adecuada, a veces se requiere de mayor intensidad, a veces de menor intensidad, y los casos en donde se han planteado, obviamente la hemos identificado, porque está totalmente justificado como una motivación reforzada.

Simplemente como un comentario, para efectos de no tratar de que sea una pieza angular, o un requisito para cumplir con la decisión constitucional en ciertos casos, la motivación estará presente siempre, será debida, será adecuada, según la exigencia concretamente del acto que se está emitiendo.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Sí, en realidad el problema de si debe haber en este caso una motivación reforzada o no, como que ha quedado en segundo plano, con motivo de la proposición que hace el señor ministro Ortiz Mayagoitia, y yo coincido en gran parte con lo que acaba de decir el señor ministro Silva Meza, porque si estamos hablando de una motivación reforzada, tal parece que conceptualmente tenemos una idea sobre características muy específicas de lo que puede constituir; por un lado, una motivación común y corriente, y por el otro lado una motivación reforzada, cuando en realidad estamos hablando más bien, de una motivación adecuada a la importancia y trascendencia del tema correspondiente, lo cual en realidad parece que no implicaría la necesidad de una nueva conceptualización de lo que es fundamentación y motivación; pero repito, creo que esta parte ha quedado un poco de lado con motivo de la otra intervención que se ha tendido.

Por tanto, tiene la palabra la señora ministra Margarita Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Sí, un poco en la línea del señor ministro Ortiz Mayagoitia también, y tratando de completar los datos que se dieron en los antecedentes, con alguna revisión que estaba haciendo en estos momentos del expediente. El problema efectivamente deriva del crecimiento, que ha tenido la Ciudad de Puebla en los últimos años, y también de alguna forma el Municipio de Cholula. Podríamos decir, en los terrenos intermedios, había unos ejidos que también quedaron sin efectos por virtud de unos decretos expropiatorios que se señalan también aquí en los antecedentes, y también se determinó que había una parte de esos terrenos intermedios que se determinaron por el Congreso del Estado como reserva ecológica; como reserva ecológica, bueno, el problema fue que los dos Municipios se fueron juntando, con motivo del crecimiento de cada uno de ellos, y empezaron los problemas de que quién cobraba los impuestos, y quién daba los servicios a cada uno de estos Municipios. Resulta que cuando empiezan a tener este tipo de problemas, ambos Municipios desde dos mil dos, acuden a la Comisión Permanente del gobierno del Estado, del Poder Legislativo del gobierno del Estado, y ambos les dicen, que quieren solucionar el problema que tienen en sus límites; entonces, se nombra una Comisión, una Comisión en la que participa un representante del gobernador del Estado, un representante del Congreso del Estado, un representante del Municipio de Cholula, y un representante del Municipio de Puebla, conjugada esta conformación que se eleva a Acuerdo del Congreso del Estado, este Congreso del Estado dice, bueno, esta Comisión se va a encargar de resolver los problemas limítrofes que tienen estos dos Municipios; creada esta Comisión lo que hacen es convocar a todos los participantes, y a todos los que están involucrados con este problema; y primero que nada llegan a un convenio, a un convenio preliminar, un convenio en el que se ponen de acuerdo de cuál va hacer el procedimiento a seguir, para poder determinar cómo arreglar el problema limítrofe; entonces, firman un primer convenio, en el que participan todos estos actores, y en este convenio lo que establecen es que van, por principio de cuentas, llevar a cabo una consulta popular; una consulta popular a los que todos se

comprometen a darle plena validez, porque para ellos, mencionan en el convenio, es muy importante que los habitantes de ambos Municipios, estén conscientes, por derechos de sangre y de origen, saber a qué municipio desean pertenecer.

Entonces ellos se ponen de acuerdo en que tienen que realizar esta consulta y que dependiendo de la realización de esta consulta, darán validez al censo que se haga de a dónde quieren pertenecer. Pero no sólo esto, también se realizan estudios técnico, estudios técnicos en los que se determina el número de habitantes, en el que se determina qué tipo de derechos pagan en uno y otro Municipio, qué tipo de servicios, quién otorga servicio de limpia, de alumbrado público, de recolección de basura, bueno de todos los servicios municipales que cada uno de ellos tiene. Entonces, se lleva a cabo todo este tipo de estudio; pero además también se llevan otros estudios técnicos por parte de oficinas del gobierno del Estado, para determinar, desde el punto de vista técnico, cómo deben de quedar estos límites. Y aquí vemos una serie de mapas que aquí tengo a la mano, donde se van poco a poco delimitando, cómo debiera quedar prácticamente el problema solucionado.

Ya que tienen todo esto recabado, ¡ah!, porque se lleva a cabo la consulta, esta consulta, se hace el cómputo y tenemos también aquí los resultados de esa consulta: que los dos Municipios, en sesión aparte de cabildo, avala cada uno de ellos; y dictan su sesión y dicen están todos de acuerdo en que los resultados de la consulta popular son válidos.

Bueno, entonces recabando todos estos elementos técnicos en cuanto al cobro de derechos, en cuanto a la consulta realizada por los habitantes, los dos Municipios remiten al Congreso del Estado, remiten todos estos elementos técnicos.

Yo buscaba el convenio, para ver si efectivamente existía, pero no hay un convenio; lo que existe es un acuerdo de cada cabildo, tanto de Cholula como de Puebla, hay un convenio de cada cabildo, en el que ellos se comprometen a que, ya que realizaron todos los pasos, que también se comprometieron en el convenio inicial a realizar, como ya se

llevaron a cabo, establecen una parte en la que están determinando, y los dos son contestes en ese aspecto, cuáles son los límites. Porque lo que yo buscaba era un solo convenio firmado por los dos Municipios; no, eso no lo hay, no lo hay, en el oficio que remiten al Congreso del Estado, aquí es dónde los Municipios, de forma exactamente igual, transcriben la parte conducente, donde dicen: “Para nosotros, después de realizados todos los procedimientos que convenimos a través de ese convenio preliminar que se llevó a cabo, los límites son estos:”; no se los voy a leer pero dice: “La propuesta consiste en que a partir del punto de intersección del Río Atoyac, el límite...”; y va diciendo cada uno de los incisos, y parte para acá, y en tal calle da vuelta y en tal otra parte sigue así y pasa frente a esto; y aquí concluyen los dos y esto está exactamente igual a lo que remite el Municipio de Puebla.

Los dos coinciden en eso, o sea, no hay un convenio, pero sí remiten los dos por acuerdo de cabildo de ambos Municipios, donde embona exactamente igual, está transcrito en uno y en otro acuerdo de cabildos, lo que ellos consideran deben ser los límites del Estado.

Esto es lo que remiten al Congreso del Estado, pero además lo remiten con una carpeta muy completa de una serie de documentos que ellos señalan, y nos dicen: remiten la carpeta con diagnóstico, antecedentes históricos y culturales, síntesis del decreto de definición del polígono de conurbación, datos estadísticos de pago de derechos y dotación de servicios, trabajo de campo, ¡ah!, porque también realizaron trabajo de campo, no solamente las autoridades que llevaron a cabo los dictámenes técnicos, sino los miembros integrantes de esa comisión que se formó, auspiciada por el gobierno del Estado y por la Legislatura; consulta popular, síntesis del recorrido de los miembros, pronóstico, conclusiones generales, polígonos resultantes; que esto yo creo que es el meollo del problema y lo que en realidad nos viene a dar la pauta para decir: sí, sí había convenio, sí estaban realmente de acuerdo en determinar los límites de una forma, lo cual demuestra las necesidades de definir los límites territoriales de ambos Municipios, buscando sobre todo evitar confusiones, incertidumbre jurídica, a tal efecto se debe establecer con toda claridad los límites.

Bueno, esto lo remiten al Congreso del Estado, pero esto se remite desde dos mil dos, desde dos mil dos, y el Congreso del Estado no resuelve, no resuelve, y qué sucede, en dos mil cinco, el Municipio de Puebla promueve una controversia constitucional. Esto debo decirles, que no solamente en dos mil dos se presentó el problema, ya habíamos tenido incluso nosotros antes una controversia constitucional, donde antes de que se llevara a cabo este convenio de coordinación entre ambos Municipios, ya había venido el Municipio de Cholula, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitar que se definieran los límites en una controversia que se promovió en dos mil uno, que fue desechada, porque se había dicho, el ministro ponente en ese momento determinó que no era la vía adecuada la controversia constitucional, sino que tenía que ir al Congreso del Estado; ellos interpusieron una reclamación, pero en ese momento llegaron los del otro Municipio y le dijeron, vamos a arreglarnos, se crea la Comisión que ya les mencioné, y entonces ellos desisten del recurso de reclamación; entonces, se lleva a cabo todo este procedimiento que les comento para llevar a cabo la delimitación de los límites de cada uno de los Municipios, en los que amigablemente determinan ellos a través de estudios técnicos, a través de esta Comisión, y se presenta al Congreso del Estado, pero el Congreso del Estado no resuelve; y en dos mil cinco, el Municipio de Puebla, presenta una controversia de límites, siendo que están cobrando impuestos por parte de Cholula, que le corresponden a él, y aquí qué es lo que sucede, bueno, que en el acto que ahora se viene combatiendo, el Congreso del Estado, primero desestima esa controversia del Estado de Puebla, y la desestima diciéndole precisamente, no te la voy a analizar, no te la voy a analizar porque está pendiente de estudiarse precisamente el convenio que se presentó por los dos Municipios, y le desecha la controversia; entonces, la controversia está desechada, y esto, hasta ahorita no es motivo de combate, hasta el asunto del ministro Valls, que es el siguiente; entonces, en este momento lo único que se está combatiendo es la resolución en la que se determina que el convenio presentado por ambos Municipios, en un momento dado no resultó ser aprobado por el Congreso del Estado, porque el Congreso estimó que no se habían hecho los análisis políticos, técnicos, y que no se habían

rendido los elementos y las pruebas necesarias para poder determinar la delimitación de cada uno de los Municipios; sin embargo, yo creo que aquí es donde viene realmente un cambio en la vía que se está presentando, porque en realidad, la Ley Orgánica Municipal del Gobierno del Estado de Puebla, está estableciendo, como bien lo dijo el ministro Ortiz Mayagoitia, dos procedimientos totalmente diferentes; uno es el que se presenta de manera amigable, que surja de la autonomía de la voluntad de los Municipios que tienen el problema, y cuando se trata de este procedimiento, él leyó hace rato el artículo 17, que es clarísimo, en el que simplemente dice: Si ustedes están de acuerdo, bueno, pues presenten el convenio correspondiente para la aprobación, exclusivamente la aprobación del Congreso del Estado, no para que el Congreso del Estado analice o le prueben ante él sí debe o no proceder, como decía el ministro Ortiz, simplemente que se determinara que el convenio no es válido o que el convenio tiene un vicio o alguna otra situación diferente, pero no para que se prueben cuestiones relacionadas con los límites, porque esto ya viene solucionado en el convenio que están presentando ambos Municipios; entonces, en mi opinión, el Congreso del Estado, malamente, también, resolvió, con apoyo en el artículo 6º, de la Ley Orgánica Municipal, determinando que se trataba de un procedimiento de creación, de modificación de municipios, porque no era ese el procedimiento que le habían planteado, el procedimiento que le habían planteado, única y exclusivamente era, apruébame este convenio al que Cholula y yo ya estamos de acuerdo, tanto Puebla y Cholula estaban de acuerdo, y lo único que tenía que haber hecho ahí el Congreso, era aprobarlo, si es que no había algún inconveniente para hacerlo.

Ahora, se dice en el proyecto: Tenía que haberle dado una motivación reforzada, tenía que haberle dado garantía de audiencia al gobernador. Yo creo que no. El convenio que se celebró se llevó a cabo con la participación de un representante del gobierno del Estado; o sea, desde sus inicios hay una participación, tanto de la Comisión Permanente del Legislativo, como un representante del gobierno del Estado, y por eso empecé mencionando cómo se integraba esta Comisión.

Entonces, estaban representados tanto el gobernador como el Poder Legislativo, y el convenio fue presentado en los mismos términos, por acuerdo de cabildo de los dos Municipios.

Entonces, ahí lo único que le quedaba al Congreso del Estado era aprobarlo y no lo hizo.

Ahora, podría decirse también que en un momento dado, la controversia que presenta el Municipio de Puebla, hasta dónde pudiera pensarse que ya no quería convenir o que sí quería convenir; pero en este asunto, lo único que se podría decir es: No es materia del problema, no es materia del problema porque esto ya era motivo de un desechamiento que se había dado precisamente en el acto que ahora se está combatiendo. Lo único que dijo es: Esto te lo desecho de entrada porque está pendiente de resolver esto; pero además ni siquiera podría decirse que es algo en contra del convenio de límites que ya tienen establecido, porque como no se los habían resuelto, el problema se seguía presentando, precisamente porque se estaban cobrando derechos por el otro Municipio. Entonces, el problema seguía latente; casi casi yo podría decir que esa controversia constitucional que se presenta con posterioridad es a falta de resolución del Congreso del Estado, nada más. Entonces, cuando dice: No te lo resuelvo porque esto es de estudio previo, pues yo creo que es correcto, es de estudio previo analizar, primero que nada, si el convenio debía o no de ser aprobado.

Y, por mi parte, pues yo considero que sí tendría que cambiarse el proyecto, en el sentido de decir que se declarararía la invalidez del acuerdo o el decreto que se está combatiendo en este momento, precisamente para determinar que de no existir –como bien lo dijo el ministro Ortiz Mayagoitia- algún otro inconveniente, pero relacionado con la validez del convenio, no para aprobar límites, porque ese no es el procedimiento que se está siguiendo, que entonces fuera realmente aprobado por el Congreso del Estado, porque están dentro de ese procedimiento; un procedimiento de amigable composición, al que llegaron después de todo ese procedimiento tan largo y tan arduo que tuvieron pero que, finalmente, les sirvió para definir los límites.

Por esa razón, yo sí me externaría en el sentido de cambiar no el sentido sino cambiar las argumentaciones del proyecto, y decir que se debe declarar la invalidez pero para estos efectos exclusivamente.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES.- Gracias a usted, señora ministra.

Antes de darle la palabra a la ministra ponente, don Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Gracias señor presidente.

La Ley Orgánica Municipal de Puebla nos dice –recuerdo lo que nos dijo el señor ministro Ortiz Mayagoitia: “Las controversias por cuestiones de límites concluirán en los casos siguientes: --- V) Por convenio entre las partes.”

A mí me parece una estupenda glosa de hechos, apoyados en documentos que surgen del expediente de esta controversia, un estupendo análisis el que nos hizo la ministra Luna Ramos. Ella nos dijo, y estoy parafraseando: El convenio se dio mediante dos instrumentos, no en uno sólo; un instrumento surge del Municipio de Puebla y otro instrumento surge del Municipio de San Andrés Cholula, Puebla.

Y así se conformaron las voluntades, mediante dos instrumentos que llegaron con oportunidad al Congreso. Y todos los aspectos antecedentes del mismo debieron de haber llevado, inequívocamente, al Congreso; a sancionar aprobatoriamente el convenio, para privilegiar la voluntad municipal, según nos lo expuso el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

Y ¿qué pasa con la motivación reforzada? No, pues la motivación reforzada ya está, todos los antecedentes nos dan un motivo muy fuerte para determinar el por qué de la racionalidad del convenio; el convenio no surgió del capricho de los Municipios, sino para resolver conflictiva

preexistente, respecto a cobro de prediales, a servicios municipales, etcétera, entonces, este punto de ajuste, los llevaron a convenir y el convenio fue claro y la morosidad fue la del Congreso del Estado de Puebla; entonces yo estoy de acuerdo con el propositivo que nos significa el proyecto de la señora ministra Sánchez Cordero, habrá que hacer ajustes y los ajustes serán: la motivación surge de los antecedentes claros de este asunto, el convenio se dio en dos instrumentos, uno producido por uno de los Municipios y el otro, por el otro, representado por sus ayuntamientos y según se nos da cuenta y razón, por sus cabildos mismos, en este orden de ideas, debe de primar el artículo 28 fracción V de la Ley municipal sobre la resolución que debió de dar el Congreso y no la dio, pero la Suprema Corte al resolver, puede hacerlo en este sentido. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra la señora ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias. En realidad yo quiero decirles que la interpretación que dio el ministro Ortiz Mayagoitia, de precisamente los artículos que se refieren a resolver el conflicto de límites en el Estado de Puebla, concretamente en relación a la Legislación Orgánica Municipal es diferente, es diferente a la que se está dando en el proyecto, en el proyecto nos hicimos la siguiente pregunta ¿si se da o no prevalencia al convenio? Eso ya es facultad del Congreso, esa es la premisa de la cual partió el proyecto, por eso es que inclusive el ministro Silva Meza dice, es que se varió la litis desde el Congreso y la propia propuesta así lo está interpretando, todo este conjunto de normas, si ustedes ven la interpretación que se da, precisamente a todos los artículos de la Ley Orgánica Municipal y la intervención del propio Congreso del Estado, es en ese sentido o sea yo convengo y además estoy de acuerdo en que sí se le debe dar una prevalencia al convenio, independientemente de que lo único que tenga que hacer el Congreso, es precisamente resolver conforme a este convenio que dicho sea de paso, está ahorita les digo en qué páginas y no como lo propone el propio proyecto en razón de esta pregunta que nosotros nos hicimos ¿verdad? Si se daba o no la prevalencia al convenio, inclusive, nosotros

habíamos en el proyecto estábamos considerando que el convenio o los convenios entre municipios en cuestión de límites, no vinculaban al propio Congreso del Estado, esto lo decimos también en la página, inclusive en la página 173, hacemos la interpretación en la 172, de todas estas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal y decimos: “como puede observarse de lo reseñado la Legislación Orgánica Municipal del Estado de Puebla, en el capítulo correspondiente, no señala de qué manera o en qué forma operará la solicitud de modificación de los territorios municipales; sin embargo, de la interpretación armónica y sistemática de estos preceptos hacemos las siguientes interpretaciones y consideraciones.

Uno.- Que podrán solicitar a la Legislatura local, previa acuerdo de las dos terceras partes del cabildo la modificación de sus límites.

Segundo.- Que los Municipios del Estado de Puebla, para culminar con sus derechos limítrofes, podrán optar entre convenir de manera amistosa o bien iniciar un procedimiento contencioso.

Tercero.- Que en caso de optar por la vía amistosa, los municipios interesados propondrán la solución correspondiente al Congreso del Estado, que es precisamente lo que está en esta controversia constitucional y que la Legislatura local y ahí es donde nosotros estábamos francamente difiriendo de la interpretación que hace el ministro Ortiz, pero con la que compartimos si es que la mayoría del Pleno, está de acuerdo con esa interpretación, que la Legislatura local, con base en el análisis de la propuesta correspondiente, así como de los elementos que le fueren aportados y en uso de sus facultades para establecer la modificación territorial municipal, aprobará o no y en esto, nosotros variamos nuestra interpretación, la propuesta sometida a su conocimiento y entonces concluimos, de acuerdo con lo anterior, es de señalarse que si la solicitud de modificación de límites territoriales proviene del acuerdo de dos o más Municipios, dicho acuerdo concluimos en esta propuesta, no resulta vinculante para la Legislatura, en la medida que esté obligado aprobar en los términos en que le sea propuesto, puesto que acorde con la atribución del Congreso del Estado

de Puebla, para aprobar la modificación a los límites territoriales de los municipios de la Entidad, dicha Legislatura local, deberá analizar de manera exhaustiva los elementos que aquéllos adjunten a su solicitud, y en todo caso requerir otros, que le permitan arribar a la aprobación o no de la indicada solicitud, y es por eso que nosotros en el proyecto y en todo a lo largo de toda la argumentación que traemos en nuestro proyecto, decimos que, se les debe dar garantía de audiencia, que deben aportar mayores pruebas, etcétera, etcétera.

Entonces si está por la mayoría del Pleno, y comparte la interpretación que hace el señor ministro Ortiz Mayagoitia, en el sentido de que esta Ley Orgánica Municipal y las disposiciones sobre modificación de territorios municipales, privilegia el Acuerdo de los Municipios, y tendrá que validarlo, y sólo la invalidez del Congreso, sobre este Acuerdo o este Convenio que pudiera surgir entre los Municipios, es por causa grave o distinto, o verdaderamente relevante para que no se apruebe el convenio, pues varía completamente las consideraciones del proyecto en una forma substancial y, lo único que hay, ya no es una reposición de procedimiento, ya no hay que dejar que no aporte mayor número de pruebas, y que además se reponga el procedimiento, se de garantía de audiencia, se solicite, como se dice aquí en el proyecto, la opinión del Ejecutivo del Estado, sino simplemente decir, a menos que tengas una causa grave o verdaderamente de peso, para no validar este convenio, tenemos que privilegiar este Acuerdo, entre los Municipios y en todo caso la invalidez es para que se resuelva en el fondo, y no para reponer el procedimiento.

Lo cierto es que variaría, variaría el proyecto en su concepto y en la interpretación y desde luego a lo mejor, la controversia que a continuación está listada a cargo de la ponencia del señor ministro Valls, quedaría en todo caso, a lo mejor, sin materia.

Lo cierto es que nosotros vimos, que no obstante este convenio, si había obviamente una serie de hechos, en la que por ejemplo el hecho de hubieran interpuesto una Controversia Constitucional el Municipio de Puebla, quería decir que no era tan sencillo privilegiar este convenio;

pero en todo caso, podría cambiarse el sentido del proyecto, a como lo está interpretando y proponiendo el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

Por otra parte, y contestándole al señor ministro Cossío, en relación a la motivación reforzada o como diría el señor ministro Silva Meza, a una motivación adecuada al caso concreto, nosotros en la página ciento setenta y tres y siguientes, decimos por qué pensamos que sí hay una motivación reforzada, que debería de haber, como nosotros estamos estableciendo que no es vinculatorio en el proyecto, el convenio para el Congreso, por eso le exigimos la motivación reforzada y decimos: En efecto, tomando en cuenta como ya se señaló que el artículo 115 de la Constitución Federal, considera al territorio como un elemento fundamental para el Municipio, puesto que en el se llevarán a cabo entre otras cuestiones, sus actos de gobierno y la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, en esta medida las resoluciones que emitan las Legislaturas locales en que se decida sobre la modificación de los límites territoriales de los Municipios, ya sea por vía amistosa o contenciosa, deben explicarse sustantiva y expresamente, así como de una manera objetiva y razonable, los motivos por los cuales la autoridad emisora determinó la modificación o no modificación, de los límites territoriales correspondientes; es decir, debe existir una motivación reforzada para aquellos actos de esta autoridad.

Pero si se va a variar el sentido de la propuesta como lo ha señalado el señor ministro Ortiz Mayagoitia, yo creo que ni siquiera vale la pena hacerse cargo de una motivación reforzada, puesto que esto era porque no vinculaba a la Legislatura, por una parte y por otra parte, porque nosotros prácticamente estábamos ordenando una reposición de procedimiento.

En esas condiciones yo pienso y me adhiero también a la propuesta del señor ministro Ortiz Mayagoitia, que realmente se debe privilegiar la vía del convenio, de la solución amistosa entre Municipios y que lo único que tendrá que hacer la Legislatura, es aprobarla en los términos que se han propuesto por los municipios que han convenido, y por otra parte, o argumentar si existe una causa grave para que no sea aprobado; por eso, señor ministro presidente, variaría yo el sentido del proyecto en los

términos en que el ministro Ortiz Mayagoitia ha manifestado, y variaría yo también, obviamente, la interpretación que se hizo en este proyecto respecto de la Ley Orgánica Municipal, se eliminaría por tanto, ya, cualquier tipo de motivación reforzada y estaría a su consideración el proyecto en esos términos. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias a usted señora ministra ponente, yo veo que se ha avanzado bastante a través de las diferentes intervenciones de los señores ministros; pero todavía queda una parte que es, a mí me parece muy importante que determinemos la forma de abordar las nuevas consideraciones, y sobre todo, ¿qué efectos vamos a establecer al respecto?, pero estando avanzada la hora, yo sugiero que hagamos un receso en este momento.

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

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LA 13:10 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Se levanta el receso.

Señor secretario, por una inadvertencia de mi parte, se me pasó precisar que **el señor ministro Gudiño Pelayo, habiendo solicitado previamente un permiso, no asistió a esta sesión.**

Continúa a discusión el asunto relativo a la Controversia Constitucional 53/2005.

Yo quisiera observar algunas cosas que me han saltado a la vista con motivo de la discusión que se ha efectuado.

Es cierto, el artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal de Puebla establece: –como lo vemos en la página 168– "Que las controversias por cuestiones de límites concluirán en los casos siguientes: –y señala fracción V, por convenio entre las partes–". Sin embargo, esto si lo leemos así textualmente, parecería que no es necesario acudir al

Congreso local, sino que basta el convenio para que ya esté resuelto, pero creo que en el criterio de todos los señores ministros está que es forzoso y necesario que el Congreso local intervenga para verificar, pues en primer lugar, para ver si efectivamente hubo un convenio y asimismo, para verificar que no haya ninguna otra afectación a terceros, a Municipios terceros, –como lo ha manifestado el señor ministro don Guillermo Ortiz Mayagoitia– y otros aspectos que son fundamentales.

Ahora bien, como lo señaló la señora ministra ponente, a mí me da la impresión que es necesario que veamos las consideraciones correspondientes que habrán de sustentar esta sentencia ya en blanco y negro; porque vean ustedes por ejemplo, en la página 179, empieza el Acuerdo que se viene impugnando, si este Acuerdo, si bien es cierto que termina de una manera muy sintética diciendo, que no se aprueba el convenio, porque no existen los elementos suficientes para aprobar las peticiones de los Municipios de Puebla y de San Andrés Cholula; sin embargo, para llegar a esta conclusión tiene que formular una serie de consideraciones que como ustedes verán van desde la página 179 a la página 197, en hojas escritas de lado y lado.

Resulta, pues entonces, que la parte sintética del resolutivo correspondiente no es suficiente para hacerse cargo de todas aquellas razones que está proponiendo el Congreso, por la cual o por las cuales no aprueba el convenio, porque no existen elementos suficientes para ello; me da la impresión, pues que es necesario meterse a estudiar todas las objeciones que pone el Congreso local para rechazar este convenio y desde este punto de vista, a mí me parece que si en este momento, sin ese estudio aprobamos la resolución que se nos propone, yéndonos con los resolutivos adecuados al caso, creo que no estaríamos coordinando bien todas las razones para fundamentar nuestro resolutivo.

La señora ministra Luna Ramos, con toda precisión nos fue haciendo una relación de cómo se estableció una Comisión para llegar a ese convenio, en donde intervinieron tanto el Poder Ejecutivo local como el Congreso y representantes de ambos Municipios, de tal manera que se presenta ante el Congreso no un convenio en el sentido clásico de la palabra, cuando se presente un solo documento firmado por ambos sino

que cada uno por su lado, presenta los mismos elementos y las mismas conclusiones.

Lo primero que habría que hacer es verificar si efectivamente coinciden en todas sus partes, cada una de las dos proposiciones que ambos Municipios que se están haciendo, y luego, hacerse cargo de las consideraciones que tomó en cuenta el Congreso local para no aprobar el convenio, para más bien decir que no existen elementos suficientes para ello, de esa manera, entonces sí ya podríamos tomar una consideración que conforme a lo que sugiere el señor ministro don Guillermo Ortiz Mayagoitia, pueden ser a mi modo, así lo entendí, de dos tipos.

Primero.- Que se declare la invalidez y se le deje la decisión para que resuelva y se pronuncie a menos que haya algún impedimento y tendríamos que especificarle muy bien cuáles son esos impedimentos que podrían hacer llegar a rechazar el convenio, pero ya que se decida al respecto, o bien, la otra sería que percatándose la Suprema Corte de Justicia de que se dan todos los elementos adecuados para ello, de una vez establecer que se declara la invalidez para el efecto de que se apruebe el convenio. Ordenar pues, al Congreso local que lo apruebe definitivamente, claramente.

Sin embargo, pues todos estos problemas que a mí me suscitan tanto en la parte considerativa como en los efectivos relativos, me parece que no podemos tomarlos en consideración en este momento, porque nos faltarían elementos para tomar una votación al respecto.

Sin embargo oigo al respecto lo que tengan los señores ministros que manifestar.

Tiene la palabra el señor ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, a mí me pareció muy interesante la propuesta de don Guillermo Ortiz Mayagoitia, y creo que en principio la solución podría construirse ahí.

Sin embargo, también encuentro que hay elementos que usted plantea y que sí valdría la pena que los pudiéramos considerar.

El artículo 57 de la Constitución del Estado de Puebla, dice: que es facultad del Congreso elegir o suprimir Municipios o pueblos así como señalar o cambiar sus límites o denominaciones de acuerdo a que lo disponga la Ley Orgánica Municipal.

Y el 106 dispone: La Ley Orgánica Municipal además de reglamentar las disposiciones de esta Constitución, relativas a los Municipios establecerá el mínimo de población, extensión, límites y demás requisitos para la formación, suspensión, y erección de los Municipios, el número de regidores y la forma a elegir, etc., causa de suspensión y tal y cual.

Esto, evidentemente tiene un sentido bastante general, pero me lleva a mí a plantearme varios problemas ya en relación con la Ley Orgánica los dejo reservados un momento.

Me parece que los artículos que estamos discutiendo de la Ley Orgánica Municipal son: el 6, el 12, el 17 y el 28 fracción V, exclusivamente.

El 6 ya se ha leído, pero lo necesito hacer para efectos de mi argumentación: “previo acuerdo de las dos terceras partes del cabildo, un Municipio podrá solicitar modificaciones a su territorio o a la denominación de su centro de población, los Municipios interesados en tales modificaciones, deberán realizar su solicitud al Congreso. Me parece que este artículo en rigor no aplica, por qué, porque se está viendo una condición de carácter unilateral, el Municipio que quiera cambiar, pues ese no es el caso, no estamos evidentemente, ante ese supuesto.

El artículo 12: “Las resoluciones que emita el Congreso del Estado en esta materia, deberán ser aprobadas por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, previa opinión del titular del Poder Ejecutivo y audiencia de los Ayuntamientos de que se trate”; eso lo podemos ver, obviamente lo está refiriendo en una condición genérica, toda vez que

está en la sección tercera, “creación, modificación, fusión y supresión de Municipios”.

El 17: “Los Municipios propondrán la solución de toda controversia de límites, entre ellos la que someterán a la aprobación del Congreso, para que proceda con las mayorías...” etc., y el 28, fracción V, que leyó el ministro Ortiz Mayagoitia, donde dice: “Que las controversias por cuestión de límites, concluyen por convenio entre las partes”.

Mi preocupación es ésta, ¿está obligado el Congreso de un Estado, en el caso concreto Puebla, dadas las características de su Ley Orgánica Municipal, a aprobar el convenio que limitan dos Municipios?, así sin más, ese es un tema que me parece sumamente complicado.

Decía el ministro Ortiz Mayagoitia y yo creo que tiene toda la razón, pueden verificarse requisitos, vamos a decirlo así, formales, y estoy de acuerdo con eso, pero qué pasa si con motivo del cambio que se realiza entre dos municipios, un Municipio pierde una porción de territorio, lo suficientemente importante y con ello de población y con ello está en una situación diversa a la que se requiere para la existencia de un Municipio, señalo solo un caso, o si tiene una población menor, o territorio menor, o pierde elementos económicos centrales. El ministro Aguirre Anguiano me decía, aquí el problema es la relación entre los peces grandes y los chicos, por usar esa metáfora, supongamos que un Municipio tiene, yo conozco alguno, en el Estado de Colima, como subsistencia una mina, pierde la mina con motivo de un convenio que se da entre dos, o conviene por determinadas razones la pérdida de esa mina, pierde con ello su subsistencia económica fundamental o pierde una parte importante de su población, ¿está obligado en ese sentido?, yo lo que leo en el artículo 17 es: “Los Municipios propondrán y el Congreso aprobará”, pero ahí el “aprobará” es imperativo o es un ejercicio de facultades y si es un ejercicio de facultades, pueden valer o no pueden valer condiciones políticas; este me parece un tema delicadísimo, puede estar en la atribución política de una Legislatura de un Estado que dijera, aun cuando vengan convenidos los límites, yo por pura atribución política, sin necesidad de introducir toda una justificación y una racionalidad, determino que no estoy obligado a aprobar ese convenio

por alguna razón, y lo establezco y lo motivo y doy todas las razones que se quieran, a mí el asunto me parece complicado.

Entonces, siendo muy atractiva la propuesta del ministro Ortiz Mayagoitia, a mí me parece muy atendible la sugerencia del ministro presidente, en el sentido de decir, bueno, por qué no exploramos entonces el alcance de todas estas posibilidades para saber hasta donde sí y hasta donde no, porque insisto, aquí el riesgo, en el cual estamos introduciéndonos es que nosotros vamos a determinar que no puede, en su caso, haber razones políticas, que a mí me parece muy bien que los órganos políticos tengan atribuciones políticas y que las ejerzan las atribuciones políticas, pues para eso son órganos políticos, simplemente conforme a ciertas reglas de racionalidad jurídica.

Consecuentemente, sí me parece que tendríamos que dibujar, este es un caso muy claro, esta línea, para efectos de saber cuándo sí y cuándo no, y sobre todo qué requisitos son los exigibles en el caso concreto, para efecto de ir palomeando nada más, o está dado, porque si no la cuestión sería, siempre que se someta en esto, el Congreso tendrá necesariamente que aprobar y además, por dos terceras partes, ¿cómo se le hace ahí?, si los miembros de una posición política, por no perder un Ayuntamiento, luego se dice, nosotros no votamos, no se logran dos terceras partes, ¿están sometidos a un elemento de sanción?, yo por eso, sí me parece muy sugerente la propuesta de usted señor presidente, en el sentido de que reconstruyamos eso y lo veamos con detenimiento. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor ministro Juan Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. Yo creo que sí, se me hace muy importante lo que decía el señor ministro Cossío, pero yo creo que está yendo un paso más adelante, yo creo que ahorita estamos en el proceso, precisamente de la solución de un conflicto de límites, donde apenas hay un convenio propuesto y respecto del cual el Congreso todavía no se pronuncia, o no se ha pronunciado bien, conforme se advierte de la controversia, y decimos no se ha

pronunciado correctamente en tanto que no ha resuelto en términos de la Controversia donde está parado, sino lo hizo en relación con una modificación de límites, no en la propuesta amistosa de un conflicto de límites; entonces, si el proyecto se hace cargo de esta circunstancia y resuelve que tiene razón lo alegado por el Municipio actor en el sentido de que no le están dando, que se están confundiendo de procedimiento, que el Congreso se ha confundido y ha determinado lo que considera que es para resolverse en función de una modificación o redefinición de límites territoriales, se dice: no, esto no es lo que te están planteando, Congreso no es lo que estás planteando, proyecto: te estás haciendo cargo de la motivación y fundamentación de lo que resolvió el Congreso pero de manera equivocada qué es lo que tenemos que hacer, invalidar el acto decir es inválido el acto del Congreso en tanto que no está resolviendo en función de la litis que tienes que resolver, o sea resuelve en función de la propuesta de convenio que tiene, es más, tú Congreso sabes que tienes posibilidad inclusive de acumular la otra Controversia, entonces, trae las dos propuestas y resuelve, vamos, no está resolviendo todavía respecto del procedimiento de conflicto de límites planteado en forma amistosa por los dos Municipios, entonces, en este sentido, yo creo, que desde mi óptica, tal vez resolviera la inquietud muy válida del señor ministro Cossío en el sentido de hasta dónde podemos llegar nosotros y qué es lo que podemos decir, yo siento que ahorita todavía no es el momento, tal vez esto pueda llegar después o no llegar y que prospere la situación del arreglo del convenio amistoso, que pareciera que cada una de las partes tiene sus propias intenciones y particularidades, en lo que cree que a su derecho conviene pero todo esto va a estar en manos todavía del Congreso del Estado. Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra la señor ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor ministro presidente en funciones, bueno yo quiero decirles que lo que acaba de decir el ministro Cossío, es precisamente de lo que partió el proyecto, con cierta digamos matiz o modificaciones, pero fue lo que dice el

proyecto dice: si la prevalencia o no del convenio es o no facultad del Congreso o tiene que, digamos, tiene una atribución discrecional o simplemente lo aprueba en los términos en que le es presentado, en esto está la variación más importante, entre lo que señaló el ministro Cossío y lo que señaló el ministro Ortiz Mayagoitia; entonces, en ese caso, pues prácticamente, no con motivación reforzada ni nada pero sí está prevaleciendo el proyecto que presenté en primer término; ahora bien, en relación, yo estoy de acuerdo en que lo veamos en blanco y negro, yo no me opongo a eso, simplemente yo quisiera decirles que a partir de la página doscientos, se da puntual respuesta a todo lo que dice el Congreso para no aprobar el Convenio, se da respuesta, en mi opinión, hasta donde se dice, por ejemplo en la doscientos uno: "En efecto, como puede observarse el Acuerdo Legislativo, materia de esta Controversia Constitucional, la Legislatura local, al determinar la no aprobación del convenio, sustentó que en el caso, no existían los elementos fácticos, financieros, políticos, administrativos, económicos, sociales y jurídicos que demostraran la necesidad de realizar la modificación al territorio de un Municipio, conforme al artículo 13 fracción VI de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, precepto en el cual, como ya se señaló, en páginas anteriores, se establecen los lineamientos a que debe ceñirse tratándose de la creación de nuevos Municipios, aquí se le dice: ¿sabes qué? Estás también violado el artículo 16 de la Constitución Federal, en razón de que no es una creación de un nuevo Municipio, sino que es modificación de límites, pero si vamos a cambiar la argumentación y vamos a partir de la premisa que estableció el señor ministro Ortiz Mayagoitia, en sus interpretaciones que hizo en materia de la Ley Orgánica Municipal y de la Constitución del Estado, entonces cambiaría totalmente el proyecto ¿por qué? Porque entonces sí, verdad, el Congreso estaría obligado a privilegiar el acuerdo entre Municipios y por supuesto no realizar todo lo que estamos señalando aquí que debería de realizar, sino simplemente, a menos que haya una causa o de que se afecten intereses de otros Municipios, en forma importante, estaría prácticamente obligado a aprobar el Convenio pero si son dos premisas distintas, dos situaciones diferentes, el señor ministro Cossío, por lo que estoy viendo, estaba más bien de acuerdo con la línea de argumentación

del proyecto que se presenta, pero el ministro Ortiz, varió prácticamente la línea de argumentación. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Está en la lista de quienes han pedido la palabra, Don José Ramón Cossío y la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y también Don Guillermo Ortiz Mayagoitia; sin embargo, los asuntos que llevamos en la sesión privada, son muchos y complejos. Yo les sugeriría que levantáramos la sesión pública en este momento, demos diez minutos de receso y empecemos a examinar la sesión privada. ¿Sí están de acuerdo?

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Por lo tanto, se levanta esta sesión pública, y se cita a los señores ministros dentro de diez minutos para empezar la sesión privada.

(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HRS.)