

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 5 DE AGOSTO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
35/2007	<p style="text-align: center;">LISTA OFICIAL EXTRAORDINARIA SIETE DE 2008.</p> <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Torreón, Estado de Coahuila en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 17, fracción XIII y 35 BIS, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial estatal el 2 de marzo de 2007.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</p>	3 A 54.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL MARTES 5 DE AGOSTO DE DOS MIL OCHO.

A S I S T E N C I A:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.

JUAN N. SILVA MEZA.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:15 HORAS).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, con mucho gusto, se somete a la consideración de los señores ministros los proyectos de actas relativas a las sesiones públicas números setenta, setenta y uno, setenta y dos y setenta y tres extraordinaria, celebrada el miércoles nueve de julio, solemne de clausura que se celebró el martes quince de julio pasado, la solemne de apertura celebrada el viernes primero de agosto en curso y solemne celebra ayer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración de los señores ministros las actas con las que se ha dado cuenta y que previamente les fueron repartidas.

No habiendo objeciones a las mismas, en votación económica les consulto su aprobación.

(VOTACIÓN FAVORABLE).

ESTÁN APROBADAS LAS TRES ACTAS SECRETARIO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
Sí señor, muchas gracias.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 35/2007. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE TORREÓN, ESTADO DE
COAHUILA EN CONTRA DE LOS
PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO
DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA,
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS
ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIII Y 35 BIS,
DE LA LEY ORGÁNICA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL
ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA,
REFORMADOS MEDIANTE EL DECRETO
PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL
ESTATAL EL 2 DE MARZO DE 2007.**

La ponencia es del señor ministro José Fernando Franco González Salas, y en ella se propone:

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

**SEGUNDO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS
17, FRACCIÓN XIII Y 35 BIS EN SU TOTALIDAD, DE LA LEY
ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO
DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADOS EN EL
PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL 2 DE MARZO DE 2007.**

**TERCERO.- PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO
OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA GACETA OFICIAL DEL
ESTADO Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
Y SU GACETA.**

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Fernando Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente, señoras y señores ministros, simplemente a manera de recordatorio quisiera comentar que este asunto fue inicialmente

discutido en este Pleno en ausencia de mi parte, quien era el ministro ponente, por estar atendiendo una comisión que me confirió el propio Pleno y durante esa sesión se inició la discusión y al final de ella surgieron algunas dudas que hizo que se propusiera que este asunto se aplazara para resolución posterior y debido a la serie de asuntos muy importantes y urgentes que existían en aquel momento, se pospuso hasta esta fecha.

En principio quiero agradecer a la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, que haya tenido la gentileza de hacerse cargo del asunto en aquella sesión cuando lo presentó y llevó la carga de estar tomando nota de las observaciones, comentarios, inclusive críticas que se formularon a lo largo de la sesión; con motivo de ello, se formuló un nuevo proyecto, que entiendo, recoge básicamente las consideraciones y observaciones que se hicieron en aquel momento y que ya les ha sido distribuidos.

Yo simplemente quisiera, muy brevemente y para centrar mi posición comentar: primero, que hubo una solicitud por parte del Municipio de Torreón, signado por el primer síndico la solicitud de impedimento del ministro ponente, en la solicitud que obra en autos lo que se expone brevemente lo sintetizo es que el ministro ponente no atendió las solicitudes que se formularon para una entrevista y además se expresa que hay una enemistad por parte del ministro ponente hacia el Municipio.

Yo quiero decir al Pleno y quiero someter a consideración del mismo, que califique esto, que absolutamente rechazo tal visión; por supuesto no tengo absolutamente ninguna enemistad ni manifiesta ni no manifiesta, menos contra un órgano público como es un Municipio; pero tampoco hacia ninguno de sus integrantes.

Quiero comentar que efectivamente se dieron una serie de situaciones por las cuales no fue posible una segunda entrevista; pero también informo a este Pleno, que al primero que recibí a su solicitud, fue al delegado del Municipio, con el que platicué extensamente.

Posteriormente, efectivamente como lo sostiene el Municipio, tuve la solicitud de una audiencia con el gobierno del Estado, y vino el secretario General de Gobierno, con el que platicué.

Con posterioridad a ello, se me formuló una nueva solicitud, misma que atendí y externé la posibilidad de vernos en alguna fecha; y las personas del Municipio –y además yo lo entiendo-, tenían que trasladarse, no pudieron en esa fecha.

Dado que la decisión fue traer este asunto al Pleno, consideré que ya no era necesario -dado que el proyecto ya estaba turnado al Pleno-, una nueva entrevista con ellos.

Consecuentemente, mi posición en este caso, señoras y señores ministros, es que yo no encuentro fundamento alguno para declararme impedido; pero quiero solicitarle señor presidente, señoras y señores ministros, que por favor califiquen esta solicitud de impedimento que se ha formulado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Habiendo la solicitud de impedimento del señor ministro ponente y las manifestaciones que él hace, someto a la consideración del Pleno, este impedimento.

Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A mí me parece torpe e infundada.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Los impedimentos a que estamos sujetos en materia de controversias constitucionales, como lo hemos definido son los que expresamente prevé la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; los que están recogidos en la Ley de Amparo, y lo hemos definido en varios asuntos; son los concernientes a este tema.

En algún momento se constituyó el criterio de si era posible o no que en controversias constitucionales existieran o no impedimentos; creo que ese criterio quedó superado por una votación en algunos asuntos, inclusive en uno de ello planteé yo el impedimento.

Creo que el argumento que en su momento se dio, en el sentido de que por ser acciones que tenían un quórum de votación apretado en ocho, no debían existir impedimentos, a mí me parece que no era una interpretación correcta; y afortunadamente el Pleno superó esa visión.

En el caso concreto, el impedimento al que alude el señor ministro Franco, está previsto en las fracciones I y II, del artículo 146 de la Ley Orgánica.

En la fracción II, se habla de este supuesto: tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas a las que se refiere la fracción anterior; y las personas a las que se refiere la fracción anterior, son: alguno de sus interesados, sus representantes, patronos o defensores.

Como bien lo señala el señor ministro Franco en el planteamiento que nos hace, resulta difícil suponer que pueda existir una enemistad manifiesta como lo señala la fracción II, respecto de un órgano colegiado como es un ayuntamiento.

La posibilidad de una enemistad manifiesta tendría que ser con alguno de los sujetos que integran, en su caso, esta condición; y eso, no me parece ni que esté argumentado, ni mucho menos me parece que esté probado.

Por esas razones, yo también estimo que en el caso concreto no se actualiza la causal de improcedencia planteada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguna otra participación de los señores ministros?

No habiéndola, instruyo al señor secretario para que tome la votación sobre lo fundado o infundado del impedimento planteado; omitiendo, desde luego, la solicitud de voto al ministro ponente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Cómo no, señor presidente, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Es infundada la petición.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En el mismo sentido del señor ministro Aguirre.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Es infundada.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Es infundada.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Igual.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Es infundada la petición.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Es infundada.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay unanimidad de diez votos en el sentido que es infundada la petición.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, queda resuelto que no está impedido el señor ministro ponente para participar en este asunto; y hasta donde yo recuerdo, esto estaba discutido en su totalidad, y el acuerdo del Pleno de que se hiciera alguna reestructuración para interpretación conforme de la Ley, es lo que contiene ya el nuevo proyecto.

Dejo abierta la discusión, están superados todos los temas procesales, y estamos en el fondo a discusión.

Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Persisten en mí las dudas acerca de que pueda tratarse de una autoridad intermedia.

El artículo 17, fracción XV, habla de que es atribución de la Secretaría de Desarrollo Regional de La Laguna: coordinar la atención de las demandas populares, dirigidas al Ejecutivo del Estado, o a las dependencias que lo integran; y el 16: coordinar la agenda del gobernador del Estado en los Municipios de su competencia. ¿De la competencia de quién parece referirse? A la competencia de la Secretaría de Desarrollo Regional de La Laguna.

Así las cosas, a mí me parece que cualquier petición que dichos Municipios o sus habitantes pretendan hacer al gobernador, tendrán que hacerlo por conducto de la Secretaría en cuestión; luego se constituye así, según mi parecer, en una autoridad intermedia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor presidente, yo me iba a esperar para abordar los temas que entiendo, pude entresacar de las discusiones, pudieran haber quedado pendientes, y este me parece un tema fundamental y que sí alguno de los ministros mantenía reservas al respecto. Yo quiero dar mi opinión de por qué sostendré el proyecto, y ofrezco una solución a alguna de las dudas también planteadas, en relación de si debe o no coordinarse con los Municipios; con los Municipios que corresponden a la región.

En relación al planteamiento que hace el señor ministro, me parece que aquí hay que entender esto dentro de la estructura constitucional, de la estructura legal, y de la organización administrativa. La Constitución lo que prohíbe, es que haya autoridades intermedias entre los Municipios, y el gobierno (gobierno con minúscula), en la Constitución; es decir, esto surge, y el Pleno lo ha analizado en diversas ocasiones, simplemente lo recuerdo: en mil novecientos diecisiete, para evitar una práctica nociva, inconveniente y perversa que se dio durante el período porfirista, con los llamados “prefectos o jefes políticos”, que eran personajes que desde el centro se introducían en la organización municipal ¡jojo! para de esa manera poder mediatizar todas las decisiones, y eliminar la autonomía de los Municipios en todos los ámbitos. Por supuesto yo creo que esta posición original, hoy hay que verla con una visión mucho más amplia, y que lo que se trata es que precisamente como lo ha definido este Pleno, no es nada más que existan esas autoridades formalmente, sino que no exista ninguna que pueda mediatizar el funcionamiento del Municipio; entonces, desde este ángulo me parece que es conforme tenemos que analizar a esta Secretaría. La Secretaría como el resto de las secretarías, forma parte de la estructura administrativa

constitucionalmente aceptada. En este sentido, bueno, hay otras secretarías que tienen funciones también, directamente relacionadas con la competencia que tienen señaladas; y el hecho de que diga que coordina la agenda del gobernador, de ninguna manera quiere decir que esto impida que los Municipios o los funcionarios que los integran, puedan acudir directamente al gobernador y a las instancias, porque difícilmente los gobernadores, igual que el Ejecutivo Federal, directamente atienden su agenda, siempre tienen ciertos órganos administrativos que pueden ser las secretarías particulares u otro tipo de oficinas que los auxilian directamente, que son las que normalmente canalizan las solicitudes.

Pero más allá de eso, esta disposición legal en nada vulnera la posibilidad de que los Municipios y los funcionarios soliciten directamente audiencias con el gobernador; esto se refiere a un problema administrativo de organización en donde a una secretaría se le está encomendando coordinar las actividades para que se realicen de la mejor manera posible, pero me parece que de ninguna manera se puede entender que esto elimina la posibilidad de una relación directa con el gobernador.

Esa es mi posición, desde el punto de vista de la organización administrativa y lo mismo puedo decir en el otro sentido.

Entiendo que parte del debate que se suscitó en la sesión en la que yo no estuve, fue en el sentido de si deberían o no coordinarse con los Municipios; y surgió una discusión sobre el concepto que existe en la Ley Orgánica de la Administración Pública, dentro de las facultades de la propia Secretaría regional, que habla de dependencias y entidades. Y entiendo que la ministra Luna Ramos planeó la duda de si “entidad”, en este sentido, podría comprender a

Municipios y esto desató una discusión que se encuentra registrada en las actas, sobre el término “entidad”.

Yo quiero dar mi opinión. El término “entidad” como tal es multívoco, tiene diferentes connotaciones en diferentes ámbitos y con diferentes extensiones. Y tenemos entidades cuando nos referimos constitucionalmente a las federativas, para hablar de Estados y del Distrito Federal; tenemos entidades cuando nos estamos refiriendo a entes en general; y tenemos entidades dentro del ámbito de la administración pública, que es el concepto que se utiliza para distinguir entre dependencias, que se entiende básicamente que son los órganos de la administración pública centralizada y aquellos que no lo son.

Sin embargo, creo que una interpretación como la que planteaban, y yo no tendría inconveniente en incorporarla aunque en mi opinión es innecesaria, puesto que comparto la opinión de alguno de los ministros que señaló que no era un problema de la ley; cualquier secretaría, de la naturaleza que sea, y cualquier órgano administrativo, tiene que cumplir con la Constitución y el resto de las leyes, y aquí hay un problema de coordinación establecido desde la Constitución Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución local y otras leyes. Consecuentemente, creo que ese tema está resuelto.

Pero, no obstante ello, yo no tendría inconveniente en plantear un párrafo basado en la propia legislación local. Si ustedes se fijan, la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila de Zaragoza que está vigente, publicada el seis de julio de dos mil siete, precisamente clasifica a los Municipios como entidades. Dice –y lo leo para efectos de información al Pleno- el artículo 3º: “Para efectos de la presente ley, se entenderá por -fracción VI- entidades, los órganos y dependencias de los Poderes y Municipios del

Estado, organismos públicos autónomos, entidades paraestatales, paramunicipales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya tenido o tenga a su cargo la recaudación, custodia, administración, manejo, aplicación, etcétera.” Consecuentemente, aquí vemos el concepto “entidad” aplicado de manera amplia y abarca a los Municipios.

Me parece que si esto puede satisfacer esa parte de la duda de alguno de los ministros, en nada afecta al proyecto y yo podría establecer un párrafo en donde se señale que debe entenderse que esta Secretaría necesariamente tiene que cumplir con las disposiciones constitucionales y legales, que establecen la obligatoria coordinación con los Municipios en aquellos temas que así está señalada la distribución de competencias en las disposiciones legales.

Entonces, este es un primer punto que yo quisiera señalar.

El segundo que me parece que tenemos que tener presente, es la estructura administrativa obviamente distribuye los negocios del orden administrativo entre secretarías de Estado; me parece que aquí el problema surge porque enfrentamos una situación novedosa, que es una secretaría que está creada para un ámbito digamos regional que abarca municipios.

Yo quiero señalar que tradicionalmente los Estados, a pesar de la disposición constitucional, se han dividido de manera diferente, siempre, y consecuentemente, a mí me parece y lo que no he podido lograr entender, es en dónde está el punto en que pudiera resultar inconstitucional la creación de una secretaría de esta naturaleza. Podríamos argumentar muchas cuestiones de otra naturaleza, de conveniencia o no conveniencia, etcétera, pero el juicio que se está haciendo en el proyecto es exclusivamente de

constitucionalidad, y honestamente, yo leí con mucho cuidado todas las versiones y no encontré ningún argumento que me convenciera de que la creación de esta Secretaría es inconstitucional, porque por las razones que he dado, de ninguna manera puede considerarse, en mi opinión, y respeto las que sean diferentes, una autoridades intermedias, forma parte del gobierno, forma parte del Poder Ejecutivo, de la administración pública centralizada; consecuentemente, no es una autoridad intermedia, si esto fuera así, entonces tendríamos que considerar a todas las secretarías, autoridad intermedia en el ámbito de sus competencias.

-Insisto-, el otro argumento que pudiera darse es que esta Secretaría es de alguna manera atípica, porque es una secretaría que tiene una competencia territorial delimitada, una jurisdicción, pero en ningún momento hay una limitación constitucional en ese sentido.

Consecuentemente, por estas razones, en principio, yo sigo pensando que el sentido del proyecto es el correcto.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ha pedido nuevamente la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano, entiendo que es para refutar.

Yo advierto solamente que en la exposición del señor ministro Aguirre Anguiano, la sustentó exclusivamente en la fracción XV, del artículo 35 Bis, que efectivamente no se refiere para nada a municipios ni a entidades.

Dice la fracción XV: “Coordinar la atención de las demandas populares dirigidas al Ejecutivo del Estado o a las dependencias que lo integran”, del Ejecutivo del Estado, para nada se menciona al

Municipio. Pero este artículo 35 tiene un párrafo final, que es el importante: “Cuando alguna de las facultades u obligaciones contenidas en el presente artículo sean concurrentes con otra dependencia o entidad, ésta deberá ser ejercida en forma coordinada, buscando la mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y el máximo beneficio para la población de la región de la laguna”. Aquí es donde dijimos que si entendemos que el municipio es una entidad, toda acción de la Secretaría debe ser coordinada con las autoridades municipales, además de la Ley de Fiscalización Estatal que ha mencionado el señor ministro Franco González Salas, destaco que el artículo 2º, del Código Municipal del Estado de Coahuila, define al Municipio como la entidad político, jurídico-local, de donde puede sostenerse que la coordinación a la que queda vinculada la mencionada Secretaría, debe entenderse respecto de cualquier órgano estatal o municipal que tenga facultades concurrentes con aquella.

Ahora consulta al señor ministro Gudiño, si está dispuesto a cederle su turno a don Sergio para refutación o decide hacerlo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Por supuesto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por favor don Sergio Salvador Aguirre.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Qué gentil es el señor ministro Gudiño, muchísimas gracias, cuanta con mi reciprocidad en casos análogos.

Estamos perdiendo de mira qué significa “coordinar”, como que nos parece demasiado inocua la atribución de coordinar, y esto no es así. El Diccionario de la Academia nos dice que es “disponer cosas metódicamente, concretar medios, esfuerzos para una acción

común”. El de María Moliner nos dice aproximadamente lo mismo: “Disponer diversas cosas de manera que sean compatibles y no se estorben unas con otras, o al resultado que se pretende, acoplar, acordar, adaptar, arreglar, hacer compatible, concretar, conjugar, encuadernar”.

El que coordina, domina. Eso, pienso que es de lógica común, y si una Secretaría que no tiene como fines el cumplimiento general de las necesidades del Ejecutivo en el Estado por especialidad, sino con una territorialidad marcada, el señor ministro ponente le llamó “atípica”, no quiero usar otro calificativo; coordina a los Municipios y necesariamente las peticiones que hagan los habitantes de ese Municipio, tanto al Municipio como al gobierno, y además lleva la agenda del Ejecutivo, esto quiere decir que no es el Ejecutivo el que la lleva así misma, sino que es otro el que le lleva su agenda, y yo sigo pensando que sí se trata de una autoridad intermedia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, muchas gracias. Yo también tenía muchas dudas respecto al sentido del proyecto, y debo decir que si en la exposición de motivos o en la ley que analizamos viniera la explicación que dio el ministro Fernando Franco, pues prácticamente no habría tenido yo ninguna duda.

Qué dice el artículo 35 Bis, en su encabezado, dice: “Artículo 35 Bis.- A la Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna, le corresponderá el despacho de los siguientes asuntos, en los Municipios de Francisco I. Madero, Matamoros, San Pedro, Torreón y Viesca”. Dónde está desde mi punto de vista el problema de interpretación. El problema de interpretación es cómo debemos entender en los Municipios de; si los entendemos como persona moral, como órgano político constitucional, sí daría la impresión de

que se está sobreponiendo una autoridad al Municipio, pero si los entendemos en cambio como demarcación territorial, entonces, no hay ningún problema de inconstitucionalidad, puesto que solamente la fracción IV, se refiere a brindar apoyo técnico a la materia de desarrollo social y económico del Municipio.

Recuerdo a ustedes que en varias leyes se utiliza el Municipio para señalar una demarcación territorial, entre ellos estaba principalmente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Recuerdo a ustedes que tratándose de la competencia de juzgados de Distrito, se hacía señalando los Municipios en los que ejercía jurisdicción, pero esto de ninguna manera indicaba que fuera a sustituir al Municipio, sino que era el referente para señalar una demarcación territorial. Creo que si aquí se le diera una interpretación conforme, aprovechando toda la exposición que hizo el ministro Franco, diciendo: “Cuando habla de municipios”, se refiere a los municipios como una demarcación territorial, no como órganos que tienen funciones constitucionales propias, por lo tanto, por ejemplo: “formular, promover y evaluar las políticas de desarrollo regional, de acuerdo con las condiciones y características económicas, sociales y culturales”. Se está refiriendo en cuanto a facultad del Ejecutivo, no como una sobre posición respecto de las facultades del Municipio, y si vemos solamente una o dos fracciones, se refiere al Municipio, y siempre es para brindarle apoyo técnico.

Entonces yo creo que podemos salvar el problema con una interpretación conforme en la que se diga cómo debe interpretarse las palabras “en los Municipios”, no como una autoridad frente al órgano municipal, sino el Municipio como una delimitación territorial, como se hace en muchas leyes, entre ellas la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Yo con esta modificación, e incorporando lo que ha dicho el ministro Franco, yo estaría de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: El tema no es sencillo, cuando se establece la autonomía municipal, en la Constitución de 1917, se presenta un ideal que por mucho tiempo, quedaba muy rezagado, frente a lo que se había pensado; es decir, ése ideal estaba muy lejano a lo que ocurría realmente, como que la autonomía municipal fue dándose en la realidad en forma muy gradual, se daba una situación pues que con el tiempo podría calificarse de pintoresca, pero que en esos momentos era explicable de que en la Secretaría de Gobernación había una dependencia cuya función era promover la autonomía de los municipios por eso era paradójico, que el gobierno central trabajara por promover la autonomía de los municipios y aun organizaba eventos, congresos, para promover la autonomía de los municipios y quien mandaba ahí era la Secretaría de Gobernación, no obstante que asistían presidentes municipales, autoridades municipales, el tema fue desarrollándose y como que cada vez tenemos mayor sensibilidad de lo que es la autonomía del Municipio, y en principio pues no me resulta a mí extraño, que el Municipio de Torreón plantee la Controversia Constitucional, que en un momento dado exista una dependencia del gobierno del Estado referida a cuatro, a cinco municipios: a Francisco I. Madero, Matamoros, San Pedro, Torreón y Viesca, esta Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna, se establece para cinco municipios; bueno esto es compatible con el sistema de autonomía municipal y si además uno ve las distintas fracciones de cuáles son las atribuciones de esa Secretaría de Desarrollo Regional, pues usan expresiones tan genéricas, que fácilmente invaden lo que es el área que reserva el artículo 115, y en la fracción tercera: “Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: agua potable, drenaje,

alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales...” Así, en principio parece ser que no hay ninguna manifestación específica en éste sentido de que esta dependencia pueda intervenir en esas materias, pero en otra perspectiva, formular, promover y evaluar la política de desarrollo regional de acuerdo a las condiciones y características económicas, sociales y culturales, ¿podrá con base en este primer apartado entrar en lo que se refiere a agua potable? Pues a primera vista parece que sí, porque pues las condiciones y características, económicas, sociales y culturales como objetivo del desarrollo regional, pues me parece que evidentemente tienen que ver con el agua potable y entonces esta Secretaría pues podrá estar interfiriendo en los programas de el Municipio, con base en su primera atribución y dirá: “yo estoy evaluando, estoy formulando y además voy a promover lo relacionado con el agua potable conforme a mi primera fracción”, pero resulta que el presidente municipal dirá: pero esto es propio del Municipio, ya hay disposición expresa, de que si yo quiero que el gobierno del Estado participe, tengo que celebrar un convenio con él, no se me puede imponer a través de una Ley, los Municipios previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, en este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los estados respectivos, asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo, sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio, ahí es donde yo veo el peligro de estas facultades tan genéricas y que sería disminuirle extraordinariamente a las autoridades municipales, el que pudieran estar interviniendo lo

que la Constitución en los incisos a) a i) de la fracción III están reservando los Municipios.

Ahora, no debemos perder de vista que a la comunidad municipal lo que le interesa es obtener servicios y a través de ese procedimiento, pues podrán estar haciendo sus gestiones ante esta Secretaría de Desarrollo Regional, sobre todo si cuenta con más recursos que los Municipios; y entonces, de pronto, pues se estará borrando a los Municipios, y lo veo además como un gran peligro, porque en un momento vamos a tener en todos los Estados de la República, Secretarías de Desarrollo Regional al gusto de la administración estatal y que puede obedecer a múltiples razones.

Entonces, yo quiero señalar que no rechazaría que se hiciera una interpretación conforme, pero una interpretación conforme que impidiera que so pretexto de estas atribuciones genéricas, se metieran en lo que es privativo de los Municipios, que es lo que reserva la Constitución expresamente y además, lo que la Legislatura estatal pueda establecer a favor de los Municipios; porque si seguimos leyendo las atribuciones, van a ver que en todas puede haber una intromisión en las labores municipales, "coordinar y operar las acciones que en materia de desarrollo regional establezca el Ejecutivo estatal en beneficio de la población vulnerable o en situación de marginación en el área rural o urbana"; y esto tiene que ver no sólo con el agua, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; pues de pronto el Estado tiene su sistema y él va a beneficiar a la población, eso es un condicionante que ahí se encuentra establecido, pero no es a costa de la autonomía municipal, no se presta a que a través de este mecanismo se disminuya a los presidentes municipales ante un pluralismo político que se está dando en México, no sería un maravilloso procedimiento para, pues de alguna manera tener una competencia desleal con las autoridades municipales, en relación con todas las áreas que la Constitución le reserva ¿Por qué?,

porque la población no va a dudar. Si a mí me trae un buen sistema de agua potable la Secretaría Regional, pues apoyo a la Secretaría Regional y el presidente municipal y en general el Ayuntamiento, pues ahí va a ir empequeñeciendo.

Entonces, tengo que señalar, que para mí, pues tendríamos que ser muy cuidadosos en esta interpretación conforme ¿Por qué se establece desarrollo regional de La Laguna? ¿Y por qué no es algo relacionado con todos los Municipios del Estado? Como que incluso aquí se preguntaría uno ¿Y por qué no es una Secretaría de Desarrollo Regional del Estado de Coahuila? No, va un mensaje específico a cinco Municipios; yo no sé cuáles sean los colores políticos de lo que aquí aparece, porque también llama la atención que esto sea una adición que se hace el dos de marzo de dos mil siete ¿Tendrá que ver esto con los procesos electorales, con alguna elección? ¡Quién sabe! Y eso además, pues pienso que no nos debe afectar; pero si ve uno, pues que esto, – expreso una idea– es "una bomba de tiempo", en cuanto a riesgos de disminución de la autonomía municipal de todos los Municipios de la República, porque todos los Estados, y esto además, lo vemos claramente en reformas en materia municipal, se van dando sugerencias a través de sus propias reformas y lo que hoy estamos viendo en el Estado de Coahuila, de repente va a aparecer en otros Estados y el Municipio podrá ser empequeñecido.

En consecuencia, reitero, si quiere hacerse una interpretación conforme, que se haga con tal precisión, que se diga, "no puede violentarse la independencia que la Constitución otorga en la fracción III, del artículo 115, en donde aparece además del párrafo en el que señala, "que pueden a través de las leyes locales establecer algunas otras prerrogativas de la autonomía municipal". Dejarlo así simplemente, esto siempre va a ser en bien de la población, ¡Sí, pues eso sí! Pero no estarán propiciándose..., lean cualquier fracción, "participar en la ejecución de obras sociales que

favorezcan el bienestar individual y colectivo" ¡Bueno!, pues la Secretaría del Estado ante un Municipio pobre y Municipio pobre, pues ahí esta viendo, el Estado es el que está haciendo las cosas: "participar en la distribución y abastecimiento de productos alimentarios a la población marginada o en estado de necesidad, promover y atender programas para la regulación de la tenencia de la tierra urbana y rural"; en fin, algunas sí conservan cierta independencia, pero hay la "bomba de tiempo" que apunto, ojalá que esto no se llegue a demostrar, pero sí, siento que lo debemos de manejar con mucho cuidado, para propiciar un retroceso en lo que ha sido avance de la autonomía municipal en toda la República.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. Perdón por la voz.

Quiero referirme primero, a lo que algunos de los señores ministros consideran que el fundamento de la coordinación de facultades entre el gobierno del Estado de Coahuila, a través de la Secretaría de Desarrollo Regional de La Laguna, y los municipios que conforman esa región; se encuentra en el artículo 35-Bis, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicho Estado, que a la letra dice:

"Cuando alguna de las facultades u obligaciones contenidas en el presente artículo, sean concurrentes con otra dependencia o entidad, ésta deberá ser ejercida en forma coordinada, buscando la mayor eficiencia y eficacia, en el uso de los recursos y el máximo beneficio para la población de la región lagunera". Hasta ahí la cita textual.

Se estima por algunos de los señores ministros, que en el vocablo “entidad”, quedan incluidos los Municipios, de lo que deducen, que en ese párrafo se encuentra el fundamento de la coordinación de facultades, como ya lo decía yo.

Con todo respeto, yo no comparto esa opinión, como lo precisé en aquella intervención del cinco de junio pasado, “dependencia” se aplica a las partes que estructuran la Administración Pública Centralizada, de nivel federal, de nivel estatal o de nivel municipal, en cualquiera de los tres niveles de gobierno; y “entidades”, se aplica, o se denomina a las partes que integran la administración pública paraestatal, federal, estatal o municipal, como pueden ser los organismos públicos descentralizados, los de participación ciudadana, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos, etcétera, cualquiera que sea la denominación.

La circunstancia de que este último párrafo del 35-Bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila, no constituya al fundamento de la coordinación de facultades, como yo lo sostengo, entre la Secretaría de Desarrollo Regional de La Laguna, y el Municipio actor, no significa, ni que ni estoy diciendo, que no exista un fundamento, sino que esta fundamentación se encuentra en otros ordenamientos de carácter general, como es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en sus artículos 27 y 73, fracción XXIX, inciso c), y la Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que se refiere a la regularización de la tenencia de la tierra, y de los asentamientos humanos. En la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que en su Título Tercero, alude al sistema estatal de desarrollo social, que es un mecanismo permanente de concurrencia de colaboración de coordinación y de concertación del Ejecutivo del Estado, con los Ayuntamientos, así como con los sectores social y privado, que tiene por objeto dicho mecanismo,

entre otros, establecer la colaboración entre las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones, y así también en la Ley de Planeación del Estado de Coahuila, de cuyos artículos 1°, fracción IV, 2°, fracción V, 3°, 4°, 17, fracción VII, 19, fracción V, 26, 27, 28, 32, 34 y 35, se deduce que la formulación y ejecución de la política y, por ende, de los programas de desarrollo regional constituye una tarea que debe realizarse de manera coordinada entre el gobierno del Estado y los municipios de que se trata. En este sentido, yo estoy de acuerdo con la ponencia del señor ministro Franco en cuanto a que en ella se propone declarar la invalidez de los conceptos de impugnación en los que se aduce que las fracciones I, II y III, del 35-Bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado violan el 115, fracción V, inciso c), de la Carta Magna en la medida en que facultan a la Secretaría de Desarrollo Regional de La Laguna a formular, promover y evaluar unilateralmente la política de desarrollo regional, siendo que dicha facultad corresponde a la Federación y a los Estados y que en último caso, incluso se requiere asegurar la participación de los municipios en su elaboración.

Lo anterior, ya que de la lectura del artículo 115, fracción V, inciso c), de la Constitución en relación con lo dispuesto en la citada Ley de Planeación del Estado de Coahuila, advierto que la facultad para formular la política de desarrollo regional es una atribución conjunta de los tres niveles de gobierno: Federación, Estado y Municipio. No obstante que estoy de acuerdo con esta parte del proyecto, estimo conveniente que en ella se haga alusión, lo sugiero con todo respeto al señor ministro ponente, a los artículos 1°, fracción IV, 2°, fracción V, 3°, 4°, 17, fracción VII, 19, fracción V, 26, 27, 28, 32, 34 y 35, de la Ley de Planeación del Estado, ya que de su lectura se evidencia que la formulación de la política de desarrollo regional

constituye una función coordinada entre el gobierno del Estado y los municipios. Hasta ahí dejaría yo en este momento mi intervención. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Gracias señor presidente.

Yo también quisiera retomar la intervención que tuve en la sesión en donde se había empezado a ver este asunto, que fue de cinco de junio del año pasado.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- De este año.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- A mí lo que me parece, -de este año-, perdón, que hay en el caso concreto; que es el siguiente problema. Efectivamente, la Constitución en la parte final del primer párrafo de la fracción I, establece que: “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”. Y éste me parece que es el tema constitucional medular que se está planteando y desde este punto de vista constitucional es como a mi parecer, debemos enfocar el problema.

Cuándo se da una autoridad intermedia. Creo que en diversos precedentes esta Suprema Corte ha dicho: cuando sea arropa una facultad por parte de una autoridad normalmente estatal o podría ser el caso inclusive de una federal en este sentido o cuando se establece un medio, un vaso comunicante entre la autoridad municipal y aquí sí fundamentalmente la autoridad estatal.

La propia Constitución del Estado de Coahuila, en su artículo 158-Ñ, dice: “No existirá autoridad intermedia entre el gobierno del

Estado y el gobierno municipal” y aquí se establece, en el segundo párrafo: “Que por autoridad intermedia se entiende toda entidad que irrumpa u obstaculice la comunicación directa que debe existir entre los gobiernos estatal y municipal; se considera también autoridad intermedia aquélla que entre el Estado y el Municipio asuma indebidamente alguna o algunas facultades propias del ayuntamiento”, entonces es: un problema o de invasión de esferas o de imposibilidad de una comunicación directa. Para entonces poder saber si estamos efectivamente ante una autoridad intermedia, lo que tendríamos que encontrar, no en el artículo 17, fracción XIII, porque ahí simplemente la denominación de la Secretaría que se acaba de crear, pero sí en algún elemento del artículo 35, en donde efectivamente esta Secretaría que se acaba de crear para esta región, lo que hiciera es: o arrogarse facultades del Municipio o interferir en la libre comunicación.

Aquí la libre comunicación, por supuesto, no es un problema de expresión, no es un problema de regularización; es decir, esto tiene una connotación necesariamente jurídica y esa connotación jurídica debe ser el que se impida este adecuado desarrollo.

Cuál es el gran problema que se está planteando, lo señalaba con mucha puntualidad el ministro presidente, básicamente el que está en el párrafo final del mismo artículo 35 bis, cuando dice: “Cuando alguna de las facultades y obligaciones contenidas en el presente artículo sean concurrentes con otra dependencia o entidad, ésta deberá ser ejercida en forma coordinada buscando la mayor eficiencia en el uso de los recursos y el máximo beneficio para la población de La Laguna”.

En esa sesión en la que la señora ministra Luna Ramos se hizo cargo del proyecto del ministro Franco, yo decía semejante a lo que ahora mencionaba el ministro Valls, que las expresiones “entidad” y

las expresiones “dependencia”, en modo alguno, son simplemente coloquiales. Cuando en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila se alude a dependencias o entidades, se alude a esas entidades y esas dependencias en un sentido técnico, cuando la propia Ley quiere referirse a Municipios habla expresamente de Municipios o de Ayuntamientos; entonces, sí me parece que no podemos decir que con independencia que se den fenómenos de coordinación, esos fenómenos de coordinación se dan indiscriminadamente; esos fenómenos de coordinación, a mi parecer, se dan entre dependencias y entidades con la connotación técnica que tiene; por ejemplo, el artículo 1º, en su tercer párrafo habla de organismos públicos descentralizados, órganos públicos de participación ciudadana, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos y demás entidades.

Qué entidades pueden ser éstas, sino las de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado de Coahuila que está siendo regulada por este tema.

El artículo 10 habla de titulares de dependencias, entidades y el Procurador General; el artículo 12 habla de titulares, de dependencias y entidades; el artículo 16, en su Apartado A, fracción V, se dice que en los Reglamentos que se expidan se determinarán las unidades administrativas que integran cada una de las dependencias, señalando sus atribuciones; en el B, se habla de las facultades delegables, y habla de tomar protesta de los titulares de las dependencias y entidades, del Procurador y de los subsecretarios, etcétera. Y así la Ley va y podría señalar muchos casos señalando estos elementos.

Insisto, cuando la Ley quiere hablar o referirse a Municipios lo hace expresamente, en este mismo artículo 16, Apartado B, fracción VI, dice: apoyar y asesor a los Municipios en la elaboración de X

número de cosas; por ejemplo, el artículo 24 se refiere a las atribuciones de la Secretaría de Gobierno del Estado de Coahuila, habla en su fracción II de coordinar las relaciones del Ejecutivo con los gobiernos federal y municipales de la entidad; en la fracción III habla de Estados y Municipios y así sucesivamente.

Consecuentemente, a mí me parece que “dependencia y entidad”, sobre todo “entidad” que es lo que nos importa en este momento, sí tiene una connotación; adicionalmente en la Constitución del Estado de Coahuila cuando se refiere al despacho del gobernador, nos dice en el artículo 86: “Que para el desempeño de los asuntos que la presente Constitución encomienda al Ejecutivo habrá secretarías de Estado, dependencias y organismos que señale la Ley”; y, posteriormente, en los artículos 89 y 90 se hace alusión a esta condición de dependencias y entidades, insisto, en un sentido técnico.

Ahora, si vemos el artículo 35 Bis, lo que quiero decir hasta ahora es esto: dependencias y entidades tiene una connotación y, consecuentemente, las autoridades centralizadas o paraestatales del gobierno del Estado de Coahuila no pueden invadir las atribuciones porque se están refiriendo a esas atribuciones, por una parte; por otra parte, en segundo criterio de autoridad intermedia, a mí tampoco me parece que ninguna de las facultades que están contenidas expresamente en el 31 bis signifique una invasión directa a las competencias municipales. La primera: formular, promover y evaluar política de desarrollo regional de acuerdo a las condiciones y características económicas, sociales y culturales. Pregunta ¿y sobre qué puede formular, proponer y evaluar políticas de desarrollo regional? Pues evidente sobre lo que sean competencias estatales. 2, coordinar y operar las acciones en materia de desarrollo regional que establezca el Ejecutivo en beneficio de población vulnerable, ¿respecto de qué?, pues

respecto a las propias atribuciones que por razón del 124 residualmente se le confiere. 3, Coadyuvar con otras dependencias en el diseño, ejecución de programas y proyectos en materia de salud; concurrente por el 4: derechos humanos; por el 1º y el 102; educación por el 3º, fracción VIII; cultura, también, vivienda, y otras relacionadas con desarrollo social. Brindar a los Municipios, aquí se menciona expresamente, apoyo técnico en materia de desarrollo social y económico, brindar apoyo técnico, ¿eso es invasión?. Promover y fortalecer la gestión individual y colectiva en materia social, económica y turismo, esta es la 73 XXIX, Apoyar actividades y programas científicos, tecnológicos, deportivos y culturales, otra vez, es decir, son materias que son de la competencia del Estado, por vía residual o por vía de los sistemas de coordinación que se establecen en esos cuatro. Y, la 16, que se ha mencionado aquí: coordinar la agenda del gobernador del Estado en los municipios de su competencia, pues sobre que va a coordinarse la agenda si no es sobre los asuntos de la competencia del señor gobernador, yo me pregunto. Si seguimos leyendo la ley, luego se habla de entidades paraestatales, se habla de organismos públicos descentralizados, etc. Yo creo que aquí lo que nos está generando alguna dificultad es imaginar que hay una secretaría para cinco municipios, yo realmente no veo cuál es el problema, qué pasaría si a nivel federal se creara una Secretaría que tratara zonas marginadas por ejemplo, y no lo digo simplemente más que siguiendo los censos del país, por las zonas deprimidas del sureste del país, sería esto realmente grave, sería inadecuado, no hay ahí una concentración de esfuerzos, una concentración de facultades para tratar de sacar adelante una zona que se estima. Cuál es el caso histórico de La Laguna, hay dos iniciativas de ley ahora en la Cámara de Diputados tratando de erigir un nuevo Estado conforme al artículo 73, muchas de las personas, no digo que todas, muchas de las personas de La Laguna, no consideran ni que estén en Coahuila ni que estén en Durango, tienen sus propios problemas

regionales, ellos quieren erigir un nuevo Estado en el territorio de dos Estados ya existentes, si a eso se genera una Secretaría de Estado, por sí mismo eso es inconstitucional, a mi parecer no, lo único que se está haciendo es: de las atribuciones del Ejecutivo, concentrarse en un órgano de apoyo del Ejecutivo Federal para realizar un conjunto mayor de actividades. Yo francamente no encuentro en dónde esté la inconstitucionalidad ni la autoridad intermedia en el caso, y por ello en general estoy de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente. Ha dicho el señor ministro Cossío, aquí el problema está en delimitar el verdadero problema si se trata o no de una autoridad intermedia. Cómo puede ser autoridad intermedia si está dentro del gobierno centralizado, inconcebible pensar que perteneciendo a la administración pública centralizada, sea autoridad intermedia. Ahora, es útil a veces ver qué es lo que dicen los promoventes, los promoventes dicen: la parte actora sostiene que las disposiciones impugnadas, constituyen una ley privativa, por estar dirigida únicamente a los Municipios de Francisco I. Madero, Matamoros, San Pedro, Torreón y Viesca, este proyecto califica al concepto de invalidez como inoperante, porque el análisis de leyes privativas solo puede ser aplicable tratándose del juicio de amparo en que se protegen las garantías individuales de los gobernados, no así cuando se trata de controversias constitucionales en que el bien protegido, las partes y el tipo de juicio no guardan relación con un individuo en lo particular, y posteriormente a mayor abundamiento se indica que la Secretaría de Desarrollo Regional de La Laguna, se creó con el fin de atender necesidades específicas y especiales de la región, lo cual responde a la organización administrativa del

Poder Ejecutivo local, para brindar una atención específica a la zona, con el fin de lograr un desarrollo equitativo, equilibrado y sustentable. En principio no estoy de acuerdo con la calificación de inoperancia del concepto de invalidez, porque en la controversia constitucional pueden analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución, siempre y cuando la parte actora demuestre el interés legítimo para ello. No considero que esté vedado el análisis constitucional, el cual hemos realizado en otras oportunidades, por ejemplo en la Controversia 52/2003, más aún si como en el caso el calificativo de privativa parte desde la condición del Municipio como destinatario específico de la ley; en consecuencia, estimo que debe entrarse al análisis del concepto y calificarlo como infundado, con base en los argumentos que el proyecto desarrolla a mayor abundamiento; como bien se señala en el proyecto, la ley no es privativa porque los preceptos impugnados de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila y Zaragoza, se emitieron para dar atención específica a una zona lo que responde a la organización administrativa del Poder Ejecutivo local, que en virtud de las características especiales de la región, distribuyó las facultades propias del Ejecutivo en una nueva dependencia; también debe tomarse en cuenta que la decisión de crear una Secretaría para atender a ciertas regiones, responde a la libertad de configuración del Legislador respecto a la organización administrativa del Poder Ejecutivo local; En este orden de ideas debe destacarse que, tomando en cuenta las características particulares de la región, el Legislador creó la Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna, como una instancia de gobierno especializada geográficamente con la finalidad de reducir las diferencias estructurales entre las regiones y una verdadera igualdad de oportunidades entre las personas, elevar la calidad de vida de sus habitantes y brindar servicios públicos de calidad a la sociedad coahuilense, sin necesidad de que la ciudadanía tuviera que trasladarse a la ciudad de Saltillo, como se expone en el

proyecto; es decir, ante una problemática específica en el Estado, el Legislador de Coahuila, decidió la creación de la estructura necesaria para llevar a cabo la implementación de ciertas políticas a través de un órgano regional, toda vez que el desarrollo de esta zona en específico obedece a una dinámica propia y distinta de las regiones norte, sur, desierto, centro y carbonífera, el Legislador del Estado, decidió que el órgano idóneo para alcanzar tales objetivos, es una Secretaría de Estado, como también pudo haber decidido que en su lugar se creara una delegación administrativa, estas determinaciones corresponden a la libertad de configuración establecida en la ley; por último, si en suplencia de la deficiencia de la demanda se considera que el Municipio también considera violado el principio de igualdad, en tanto se da un trato diferente a los Municipios de La Laguna, considero que para abordar este problema debe aplicarse un análisis laxo de razonabilidad, toda vez que estamos juzgando una política pública concerniente a la configuración estructural de la autoridad administrativa y no se encuentran en juego derechos fundamentales; en esta tesitura, en tanto que existen razones fuertes para crear secretarías expuestas en el proceso legislativo las cuales son tomadas en cuenta en el proyecto y además de las mismas no se advierte una distinción arbitraria, sino que se distingue con base en una política pública que tiene por objeto impulsar de manera distinta una región en atención a su situación particular, considero que debe reconocerse la validez de los preceptos impugnados, no encuentro ninguna razón para estimar que esta Secretaría sea inconstitucional, ni tampoco que sea un establecimiento, una entidad que esté perjudicando la relación entre los Municipios y el gobierno del Estado, puesto que está dentro del gobierno del Estado, forma parte de la administración central. Por eso yo estoy con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

De manera muy breve, para efecto de no reiterar los argumentos de quienes me han antecedido en tanto que coincido con ello y coincido con el proyecto, lo manifesté así desde la discusión del cinco de junio y realmente creo que en su esencia estos no han variado, únicamente llegaría yo a la conclusión de decir con lo dicho en el proyecto, reiterado y explicitado por el ministro Franco; adicionado por el ministro Gudiño, en cuanto a una interpretación conforme; precisa lo dicho por el ministro Valls; lo dicho por el ministro Cossío, lo suscribo plenamente en tanto que constitucionalmente no podemos hablar de una autoridad intermedia, por lo que inclusive de manera destacada, se señala en el proyecto. Coincido con él.

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

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente.

Primero, quisiera abundar muy brevemente en algo que dijo el señor ministro Cossío, respecto de que no es una referencia meramente coloquial lo de la dependencia de las entidades, basta considerar, que las dependencias comparten una misma personalidad jurídica, y las entidades cada una tienen su personalidad jurídica por una parte; por otra, que las dependencias no tienen patrimonio propio, sino que tienen un renglón del Presupuesto de Egresos de la Federación, o del Estado, o del Ayuntamiento de que se trate; en cambio, las entidades por regla general, tienen patrimonio propio; entonces hacer esta precisión.

Por otra parte, hay un punto en la que quiere llamar la atención el señor ministro ponente, en donde yo difiero del sentido de la consulta, es en la parte que se propone declarar inoperante el concepto de impugnación, en el cual la parte actora aduce, que las normas impugnadas violan en su perjuicio lo establecido en el 115, fracción II de la Constitución, toda vez que tales disposiciones carecen de los atributos de generalidad e impersonalidad; y por tanto, constituyen, se dice, una ley privativa, por estar dirigida únicamente a los Municipios de Francisco I. Madero, Matamoros, San Pedro, Torreón y Viesca.

En el proyecto se sostiene que dicho argumento resulta inoperante, ya que el referido precepto constitucional solamente prevé que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, así como también regula la facultad reglamentaria municipal en diversas materias, pero no se advierte que establezca referencia alguna a leyes privativas, cuya prohibición únicamente aplica para el juicio de amparo, en que se protegen las garantías individuales de los gobernados. En ese concepto de impugnación, la parte actora no sólo adujo que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila, resultaba violatoria del 115, fracción II constitucional, al tratarse de una ley privativa, sino principalmente, que conforme a dicho precepto constitucional, las legislaturas de los Estados, tienen la obligación de emitir leyes que contengan bases generales sobre las cuales los Municipios, puedan dictar normas específicas dentro de su jurisdicción; y que en el caso concreto, se incumplió con esa obligación, ya que la Legislatura del Estado en lugar de dictar dichas bases generales, emitió normas específicas para el Municipio de Torreón.

En mi opinión, en suplencia de la deficiencia de la demanda, el argumento anterior es el que realmente está planteando el

Municipio actor en su demanda, y no el relativo a que se está en presencia de una ley privativa. Considero que dicho argumento debe declararse infundado, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila, no constituye una ley en materia municipal, que debe expedir la Legislatura del Estado, necesaria para que los municipios aprueben sus bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares, disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones que organice la administración pública del Municipio; regulen las materias, los procedimientos, las funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal a que alude el 115, fracción II, sino que aquélla tiene por objeto establecer las bases para la organización y funcionamiento de la administración pública del Estado de Coahuila, la centralizada y la paraestatal, en la que no se encuentran los Ayuntamientos, definitivamente. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Quiero hablar de lo concebible y de lo inconcebible, estoy en el artículo 115 constitucional, estoy en el tema de autoridad intermedia entre el Municipio y el gobierno del Estado, y se dice: “La simple forma –o se implica–, la simple forma de crear una dependencia, gobierno central, impide que pueda darse la autoridad intermedia; esto es, cubierta la forma, la materialidad no importa, y honradamente hablando no estoy de acuerdo con esta tesis, sería muy fácil el expediente para drenar de sus atribuciones, las constitucionales, a los Municipios, canalizarlas a un brazo largo, formal, diferente, y evitar la materialidad de la comunicación, éste es el tema y éste es el peligro de leyes así para la autonomía municipal.

A base de generalidades, a base de abstracciones parecidas a las atribuciones municipales se pone en severo riesgo la autonomía municipal, yo así lo veo, no he escuchado que el señor ministro ponente diga: “Yo hago interpretación conforme.” Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Faltan varios ministros, ya tomé nota.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¡Ah!, perdón, perdón presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Bien, por principio de cuentas creo que al inicio de la exposición del señor ministro ponente había mencionado de manera específica que él aceptaba realizar la interpretación conforme del último párrafo del artículo 35-Bis, que en mi opinión esto soluciona el problema que en realidad se está planteando respecto de la interpretación de si puede o no ser una autoridad intermedia; desde luego que en un momento dado sí forma parte de la administración centralizada, como ya se ha mencionado por algunos de los señores ministros, esta Secretaría de carácter regional.

Si nosotros vemos en el proyecto, se viene transcribiendo incluso la parte correspondiente a lo que corresponde al Plan de Desarrollo Estatal del Estado de Coahuila, y en este Plan de Desarrollo es muy importante mencionar que está reconociéndose la existencia de determinadas regiones, aquí se nos está diciendo por principio de cuentas cómo se integra realmente este Estado, dice 38 Municipios en la página 178, y luego dice lo que se entiende por regiones, dice:

“La región es la división del espacio territorial delimitado por factores geográficos, culturales, administrativos, naturales, de localización y socioeconómicos”, principalmente, da otro tipo de argumentos, pero ya en la página 180 nos dice: “En Coahuila se identifican las siguientes regiones: –y dice– Región Norte: Allende, Guerrero, Hidalgo, Acuña, Jiménez, Morelos, Nava, Piedras Negras, Villa Unión y Zaragoza. Región Carbonífera: Juárez, Musquiz, Progreso, Sabinas y San Juan de Sabinas. Región Centro: Abasolo, Candela, Castaños. Región Desierto: Cuatro Ciénegas, Ocampo, Sierra Mojada.” Y aquí va lo importante: Región Laguna. Dice: “Región Laguna: Francisco I. Madero, Matamoros, San Pedro, Torreón y Viesca”, que es precisamente la región que tienen identificada para esta Secretaría, de carácter regional.

Si nosotros vemos la exposición de motivos para la creación de esta autoridad, lo que está determinando es que forma parte de la administración centralizada del gobierno estatal, que se crea esta Secretaría específicamente para esta región de La Laguna y que además le quita de las facultades de la Secretaría de Desarrollo Social estas funciones que se le están otorgando específicamente a esta región; entonces, que quiere esto decir: que al formar parte de la administración pública centralizada, sí de alguna manera se le está dando lo que ya el ministro Cossío había mencionado como una competencia de carácter estatal. Ahora, qué es lo que sucede en la práctica, y creo que es lo que motivó realmente la controversia; yo no sé si detrás de esta creación, de esta Secretaría, de alguna manera se dio alguna situación de hecho, por qué razón, porque se le dio el puesto a quien había perdido las elecciones en el Municipio de Torreón, precisamente; entonces, esta persona es la que en un momento dado ocupa ahora esta Secretaría de carácter regional, Secretaría de carácter regional que abarca el Municipio en el cual fue candidato y perdió la elecciones; entonces, qué está sucediendo en la práctica, quizás una situación

de hecho, en la que de alguna manera está haciendo esta persona que ejerce un presupuesto de mil doscientos millones de pesos y que de alguna forma está establecido en los municipios, incluyendo en el cual perdió, la posibilidad de que realice obras que de alguna forma también puede llevar a cabo el Municipio, pero en situaciones que deberían darse exclusivamente en coordinación; por qué, porque de alguna forma están establecidas como competencias residuales para el Estado, pero también se involucra competencia para el Municipio; esta es una situación de hecho, y aquí es algo que no entiendo porque desistieron en la controversia de los actos de aplicación; aquí, no entiendo el desistimiento, porque creo yo que esta situación que de hecho se está generando y que en lo personal considero que en realidad, pues se dio con un cierto propósito político, pues quizás se podría demostrar en el momento en que los actos de aplicación hubieran podido ser juzgados; pero si estos actos, fueron realmente motivo de desistimiento, y como el proyecto nos narra en la parte inicial, se tuvo por desistidos y no se entró al análisis de ellos, lo único que nos queda para su análisis es la constitucionalidad de la creación de esta autoridad; y si lo único que nos queda para el análisis es la creación y el aspecto constitucional de esta creación; entonces, lo que sí debemos de tomar en consideración, es que es una Secretaría Regional que pertenece al gobierno centralizado del Poder estatal, y que de alguna manera la competencia aunque sea de manera regional que se le está otorgando, es en función exclusivamente estatal; si hay exceso o no de esta competencia, que podríamos haberla advertido, pero única y exclusivamente en los actos de aplicación, no tanto en los actos de creación; ahora, creo yo que la interpretación conforme y perdónenme que insista, podría evitar quizás este tipo de problemas, por qué razón, yo entiendo perfectamente la aclaración que en este sentido han hecho tanto el señor ministro Valls, como el señor ministro Cossío, en el sentido de que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Coahuila, sí está estableciendo una

determinación específica de lo que es dependencia y entidad, eso me queda clarísimo; los artículos, específicamente de esta ley, nos están determinando que por dependencia se entiende, aquellas dependencias del gobierno centralizado, y por entidades a las del gobierno descentralizado, de acuerdo, pero también, por ahí el señor ministro presidente, leyó otro artículo de la propia Ley Municipal del Estado, donde se le da una connotación distinta también al término entidades; y por otro lado, también, el señor ministro ponente, estableció y de manera muy puntual, haciendo un análisis desde el punto de vista constitucional, que el término entidades es un término equívoco, porque es equívoco, porque se le da esta connotación a los municipios; se le da la connotación a las entidades federativas; entonces, de alguna manera, sí puede interpretarse este último párrafo del artículo 35 Bis, en el sentido de que si bien se está determinando que debe establecerse la coordinación con las dependencias estatales, tanto del gobierno central como del gobierno paraestatal, lo cierto es que también debe entenderse en el sentido de que esa coordinación también está referida a los municipios, y creo que esto daría una gran claridad para la aplicación de las facultades de esta dependencia regional, que si bien es cierto que debe entenderse, tal como la interpretó el ministro Cossío en el sentido de que son facultades exclusivamente de carácter estatal porque así se está determinando por ser una entidad centralizada del Poder estatal, lo cierto es que con una interpretación conforme de este último párrafo en el sentido de coordinar los servicios que se establecen en su favor en las diferentes fracciones, también deben establecerse esa coordinación con los Municipios y entonces sí, en el momento en que en los actos de aplicación por situaciones de hecho, que ya mencioné, pudieran llegar a darse una posible invasión o una no coordinación específica en estos asuntos o en estas competencias, entonces estaría el Municipio en posibilidad de defenderse, por qué razón,

porque en un momento dado no se le estaría tomando en cuenta de acuerdo a la coordinación que el propio artículo está estableciendo.

Por eso para mí la interpretación conforme de veras es muy importante para evitar incluso el exceso que se pueda dar respecto de los actos que emita la Secretaría Regional.

Por otro lado, también se ha mencionado el concepto de invalidez que se relacionó que si se trata o no de una ley privativa, yo coincido plenamente con los señores ministros en el sentido de que no se debería declarar inoperante y que no se debería declarar inoperante porque tenemos tesis específicas en el sentido de que, bueno, el proyecto se basa fundamentalmente en que esto solamente puede hacerse valer en amparo porque se trata de una garantía de carácter constitucional, sin embargo, tenemos tesis en las que hemos determinado que aun tratándose de garantías individuales éstas son susceptibles de hacerse valer en controversia constitucional.

Y les leo el rubro de la tesis que dice: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS", que es precisamente lo que en un momento dado se está estableciendo en el artículo no referido como la violación a una persona física, sino al principio constitucional establecido, como es: fundamentación, motivación, retroactividad o en este caso la existencia o no de una legislación de carácter privativo.

Y por otro lado por aquí teníamos otra tesis que está referida ya específicamente a una ley privativa que dice: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDEN DE INMEDIATO A LA ESFERA DE LOS PARTICULARES". y que de alguna manera está referida a

las leyes de carácter privativo y qué tratamiento es el que se le da en materia de controversia constitucional.

Entonces yo creo que sí, ahí tendríamos como lo dijeron los señores ministros que establecer el análisis que de alguna manera lo está estableciendo el proyecto, nada más que lo hace a mayor abundamiento, sino que únicamente se determine que es infundado por las razones que ya se están dando en el proyecto. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si me permiten los señores ministros que siguen en lista, Azuela, Góngora y Cossío, quisiera yo tener una breve intervención en este momento abonando la posición de interpretación conforme.

Comparto el proyecto y la posición del señor ministro Cossío y de los otros señores ministros que han dicho que tal como está la Ley no da lugar en su construcción literal a pensar en una autoridad intermedia ni por constituirse en un impedimento de comunicación con el gobierno central, porque es gobierno central, ni porque se le faculte a invadir la esfera de atribuciones municipales.

Para mí el examen del caso sería el siguiente: Las atribuciones que establece el artículo 135 bis para la Secretaría de Desarrollo Regional, quién las desarrolla actualmente y la respuesta tendrá que ser necesariamente el gobierno del Estado, porque son actividades propias del gobierno del Estado, entonces son actividades que ya realiza el gobierno del Estado a través de otras secretarías de Estado o dependencias del propio gobierno del Estado, qué es lo que ha hecho la Ley actual, generar una nueva autoridad a la que le da parte de la competencia que ya ejercen otras autoridades estatales.

Pero como en el enunciado de estas facultades se llega a mencionar expresamente al Municipio, en la fracción IV: brindar a los municipios, apoyo técnico en materia de desarrollo social-económico; y en otras fracciones se mencionan actividades que son propias de la competencia municipal; viene un párrafo final muy importante, que es el que ya leí: cuando alguna de las facultades y obligaciones contenidas en el presente artículo, sean concurrentes con otra dependencia ¿cuál dependencia?, municipal, estatal o federal; o entidad ¿cuál entidad?, pues todo lo que sea entidad y no en el concepto encasillado de lo que la Ley local determina.

Cuando sean concurrentes con otra dependencia o entidad, ésta deberá ser ejercida en forma coordinada, buscando la mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y el máximo beneficio para la población de la región lagunera.

¿Cómo se logra una coordinación entre una autoridad estatal y varios municipios; coordinándolos impositivamente?, no; el artículo 115 de la Constitución, en la fracción III, inciso i), párrafo tercero, que señaló el ministro Azuela, da las reglas para que varios municipios de un mismo Estado o de distintos Estados, puedan coordinar sus actividades y generar el desarrollo regional.

Esto es fundamentalmente a base de convenios de coordinación; y hay reglas especiales inclusive que establece el inciso b): los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento. El 115 constitucional, establece estas posibilidades de coordinación entre municipios, solamente entre sí y, con la autoridad estatal.

Entonces, creo que establecer en el proyecto este énfasis, esta condición en el desempeño de las actividades de esta Secretaría Regional, es muy sano porque marca un límite constitucional a las actividades de quien encarna el despacho de esta Secretaría.

El parrafito con el que vengo proponiendo, es en la página ciento cuarenta y ocho del proyecto, se pone énfasis en que las atribuciones de la referida entidad federativa, se deben realizar en forma coordinada.

Al respecto, se estima conveniente agregar el siguiente párrafo: En abono a lo anterior, debe estimarse que, de una interpretación conforme de lo establecido en el citado artículo 35-bis, cuando las facultades de la Secretaría de Desarrollo Social de la Laguna, impliquen su participación en actividades que constitucionalmente también le corresponden a los municipios de Francisco I. Madero, Matamoros, San Pedro, Torreón y Viesca, deberá ejercerlas de manera coordinada con los ayuntamientos respectivos; sin que lo previsto en el párrafo último de dicho numeral se limite a las dependencias o entidades que forman parte de la administración local; en términos de lo previsto por la propia Ley Orgánica contravertida; pues, conforme al artículo 115, fracción III, inciso i), párrafo tercero, de la Constitución Federal; y artículo 2º, del Código Municipal del Estado de Coahuila, el Municipio es la entidad político-jurídica local, de donde puede sostenerse que la coordinación a la que quedó vinculada la mencionada Secretaría, debe entenderse respecto de cualquier órgano estatal o municipal que tenga facultades concurrentes por aquéllas.

Nos expresó Don Sergio Aguirre Anguiano, un principio de sentido común: “El que coordina domina”; y en las facultades que son propias del gobierno del Estado, que establece el artículo 35 bis, y dice: la Secretaría coordinará. La fracción XV: coordinar la

atención a las demandas, coordinar la agenda del gobernador; pero en el último párrafo no le da la calidad de ente coordinador, sino la obligación de coordinarse a través de un convenio en el que se crea la forma de coordinación correspondiente. Entonces, yo estoy con el proyecto, con estas condiciones.

Tomo nota de su participación señora ministra, pero respetando el orden, le doy la palabra ahora al señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Empezando por lo que sugiere, que me parece que ya es un paso muy importante, probablemente para conciliar todas las posiciones. Siento que debe añadirse algo relacionado con las facultades exclusivas de los Municipios, yo añadiría algo que en principio podría decir: asimismo debe entenderse, de acuerdo con esta interpretación conforme, que el artículo 35 bis, debe vincularse al artículo 115 constitucional, de tal manera que las distintas atribuciones que se otorgan a esa Secretaría, nunca deben ir en detrimento de las facultades exclusivas que la Constitución está reservando al Municipio. Y por qué lo digo. Me parecen dos intervenciones muy importantes, la del ministro Cossío y la de la ministra Luna Ramos. La del ministro Cossío en una de sus partes alude a lo que ya esta Suprema Corte ha establecido en materia de lo que es autoridad intermedia; en la discusión nadie ha dicho que sea autoridad intermedia porque está fuera del gobierno del Estado, no, todos hemos aceptado que está dentro del gobierno del Estado, lo que pasa es que también se entiende como autoridad intermedia cualquiera que sea su origen o denominación, la que lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento, que éste es el meollo, y lo de la ministra Luna Ramos, que efectivamente sorprende por qué desistieron de los actos concretos; porque los actos concretos es lo que a mí me preocupó, porque cuando hacen referencia incluso ya a órdenes que se dan, en que están vulnerando la autonomía de los

Municipios. Si ustedes ven en la página dos del proyecto: “Actos cuya invalidez se demanda, del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila, -viene la publicación, etc., y luego- las inconstitucionales órdenes, acuerdos y circulares giradas al secretario de Desarrollo Regional de La Laguna, mediante las cuales, en violación directa al artículo 115 de la Constitución, construye diversas obras de infraestructura, sin atender al plan municipal de desarrollo, y excluyendo por completo de dichas obras al Ayuntamiento de Torreón. La inconstitucional e inminente ejecución de órdenes y acuerdos dentro de la jurisdicción del Ayuntamiento de Torreón, en materia de pavimentación, tenencia de la tierra, apoyo a la vivienda, drenaje e infraestructura básica en las colonias...”, y así continúa, y lo mismo, es interesante el “Resultando Segundo.- Los antecedentes del caso son los siguientes: -bueno, el dos de marzo se publicó esta adición- como consecuencia de lo anterior se designó como titular de la nueva Secretaría a “X” persona, y se dotó a dicha dependencia de un presupuesto de mil doscientos millones de pesos, dado que dicha Secretaría fue dotada con facultades metaconstitucionales, su titular comenzó a realizar diversos actos de intromisión y desconocimiento del orden jurídico constitucional, que va desde encabezar actos cívicos de carácter municipal, hasta su participación en la edificación de obras viales y de infraestructura, sin considerar el plan municipal de desarrollo; es el caso que el cuatro de abril de dos mil siete, el citado secretario anunció que en días subsecuentes iniciaría la ejecución de diversos programas de esa dependencia, en materia de pavimentación, tenencia de la tierra, apoyo a la vivienda, drenaje e infraestructura básica en las colonias, e incluso la instalación de comités vecinales para triangular la ejecución de dichas obras, con lo cual invade el ámbito de atribuciones que constitucionalmente corresponde al Ayuntamiento de Torreón, lo que propicia la presentación de la presente Controversia Constitucional”. No dudo yo de que, precisamente la presentación de la controversia constitucional

motivó que esto se suspendiera y que por ello viniera el desistimiento. Pero pienso que con esta interpretación conforme, incluso si se acepta lo que yo pienso que se pueda adicionar, en lo que todos tenemos que estar de acuerdo porque nadie podrá estar en desacuerdo que esto propicia que sí se puedan invadir las facultades del Municipio.

Entonces, si todo esto se señala en la intervención conforme, pues para mí está esto superado y ya no hay la asunción que daba la ministra Luna Ramos: bueno, y si algo sucede pues plantea otra controversia constitucional. Bueno, la diferencia será que ya la planteará sobre la base de lo que la Corte dijo, interpretación conforme, que será una barrera para que se cometan esos abusos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.- Yo ya no, señor presidente, porque todo lo que usted ha dicho era lo que yo pensaba decir, dicho en mejor forma por usted.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Gracias señor ministro.

Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Muy brevemente señor presidente.

A mí me parece muy bien la solución de la interpretación conforme, yo creo que lo que estábamos haciendo algunos era presentar una interpretación sistemática de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. La interpretación conforme tiene una ventaja adicional; como recordarán los señores ministros, en un asunto –me parece que de la ponencia del señor ministro Valls- establecimos en punto resolutivo ya, que había una interpretación conforme y se identificaba la parte correspondiente del

considerando, con lo cual tiene una fuerza normativa mucho mayor que simplemente un apunte allí en la página que decía usted, señor presidente, 148.

Entonces, creo que vale mucho más la pena en ese sentido elevar, digamos, el grado de la interpretación sistemática conforme, manifestarlo en resolutivo con la leyenda que ya hemos utilizado si no recuerdo mal, en un par de casos, y creo que con esto quedaría mucho mejor la solución.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Creo que esta mención que hace el señor ministro Cossío es muy importante, señor ministro ponente, para que en el punto resolutivo se diga: se reconoce la validez de la ley impugnada, en términos de la interpretación conforme que ha realizado esta Suprema Corte en tal parte del proyecto.

Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- Gracias señor ministro presidente.

Bueno, creo que ya se ha avanzado muchísimo en la construcción de este proyecto en materia de interpretación conforme; yo solamente apuntaría, porque estoy totalmente de acuerdo con lo que se ha dicho, que para mí es interesante lo que ya el Poder Reformador de la Constitución Política del Estado de Coahuila hizo y realizó en los artículos 158-D y 158-E, en razón de que en esto establece concretamente que el municipalismo cooperativo e interdependiente se instituye en el régimen interior del Estado como la fórmula política, orgánica y funcional para que los gobiernos estatal y municipal actúen bajo el principio, y dice la Constitución de Coahuila: “de fidelidad municipal, de manera constructiva, corresponsable y armónicamente, en el desempeño de sus

funciones exclusivas, concurrentes o coincidentes.” En el artículo 158-E de esta misma Constitución del Estado de Coahuila, se establece que: “Estos principios de fidelidad estatal y municipal tienen por objeto consolidar una relación permanente de colaboración constructiva, corresponsable y de ayuda mutua entre los gobiernos del Estado y de los Municipios; de entre éstos, con los organismos públicos autónomos a favor del desarrollo democrático del Estado, basado en el constante mejoramiento político, económico, social y cultural de la comunidad. Los gobiernos estatal y municipal y los gobiernos públicos autónomos, en la esfera de sus competencias, deberán actuar bajo los lineamientos señalados, a fin de mantener con la federación y con las entidades federativas una relación cooperativa e interdependiente bajo este principio de fidelidad.”

Yo creo que es claro que aquí la Constitución local del Estado de Coahuila realmente en congruencia con estos principios de municipalismo consagrados en la Carta Magna, realizó estas modificaciones y es claro que estos artículos que he leído reconocen que el artículo 115 y esta Legislación conciben y materializan en los Municipios la estructura básica de esta división territorial política y administrativa. Y yo creo que podría, si están de acuerdo en que se agregara algo sobre estos artículos de la Constitución del Estado, para que se pudiera realmente armonizar, como lo dicen los artículos, constructiva, corresponsable y armónicamente, estas funciones concurrentes o coincidentes.

Para mí me parece muy importante ese principio de fidelidad municipal en este proyecto.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente, señoras y señores ministros.

Agradezco muchísimo todas las intervenciones y creo que ha sido verdaderamente nutritiva la discusión, y creo que todos hemos llegado a coincidir en un punto primero, que subrayo, que yo acepté, que fue el de la interpretación conforme.

Me parece que yo debo complementar esta idea y por qué acepté y dije cuando se me planteó, yo leí las actas y dije que estaba de acuerdo en la interpretación conforme.

Sumado a todos los argumentos que se han dado, me parece que de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública de Coahuila, se puede sacar esta interpretación, y señalo por qué, y es muy importante. Yo dije que el término “entidad” era un vocablo “multívoco”, la ministra Luna Ramos usó el concepto “equívoco”, yo creo que es “multívoco”, se usa de diferentes maneras. La propia Ley Orgánica del Estado de Coahuila así la utiliza.

Yo partí de la base que estaba totalmente de acuerdo con el ministro Valls y el ministro Cossío, que desde el punto de vista técnico, dependencias y entidades paraestatales tiene un sentido propio de la administración pública; sin embargo, por qué coincidí con el señor presidente y con la ministra Luna Ramos desde que vi las intervenciones, porque si ustedes lo ven, hay una diferencia importante.

En el artículo 1° de la Ley Orgánica, en el párrafo tercero, nos hace una distinción, de entrada: “La Administración Pública Paraestatal

se conforma por los organismos públicos descentralizados, los organismos públicos de participación ciudadana, las empresas de participación, los fideicomisos públicos y demás entidades”; o sea, ya está introduciendo una modalidad.

Posteriormente, cuando se refiere a la estructura y organización, nos habla en el artículo 49, en el Capítulo Tercero, de las entidades paraestatales, y las señala, y señala cuáles son esas entidades.

Consecuentemente, si lo vemos, el último párrafo del artículo 35 Bis, sí puede tener una interpretación amplia, porque se está refiriendo genéricamente, no a algo en particular; cuando alguna de las facultades u obligaciones contenidas, sean concurrentes con otra dependencia o entidad, como bien lo señaló el presidente, es un concepto genérico, no está refiriéndose a entidades paraestatales que tienen una calificación específica, es amplio y puede referirse a cualquier dependencia o entidad.

Consecuentemente me parece que armando toda esta argumentación que aquí se ha brindado con esto, señalando claramente para no crear confusiones, que en principio, dependencia y entidad, cuando se refiere a éstas, de la administración pública, deben concebirse dentro de ese ámbito, creo que podemos dar una salida muy inteligente y resolver el tema que aquí se ha planteado.

Si ustedes estuvieran de acuerdo, se construiría el proyecto con todas estas consideraciones para reforzar todo lo que se ha dicho, tratando de ser claros en las reservas que se establecieron para no crear una confusión adicional y separar muy claramente el por qué se está llegando a esta interpretación, y evidentemente como lo proponía el señor ministro presidente, así se hará, en el resolutivo

se pondrá que conforme a la interpretación, señalándolo en el considerando respectivo.

Respecto al planteamiento del ministro Góngora, que creo que recogió el ministro Valls, posteriormente la ministra Luna Ramos, y entiendo que la ministra Olga Sánchez Cordero también estaba de acuerdo, respecto a entrar a analizar la parte de la invalidez que se pretende a través de considerar que es privativa, estoy totalmente de acuerdo en hacerlo, recogiendo lo que aquí se ha dicho, en los principios yo estoy totalmente de acuerdo, a pesar de que sí he sostenido que no son garantías individuales, creo que los principios sí son universales y por supuesto son aplicables en estos casos.

Consecuentemente, con mucho gusto atiendo el planteamiento para entrar al estudio, como bien se dijo aquí, está de alguna manera abordado, a mayor abundamiento, pero lo declararemos infundado.

En cuanto a los artículos que me han propuesto, con muchísimo gusto los incorporaré, dado que fortalecen el proyecto, ministra Sánchez Cordero, por supuesto, hay algunos que ya se mencionan en el proyecto, pero revisaremos si hay alguno de la Constitución del Estado, de la Legislación, que pueda, yo le agradecería mucho si tiene detectados esos artículos, y con mucho gusto si hubiera alguno que no está citado en el proyecto, lo introduciría y agradezco a todos de nueva cuenta todas estas aportaciones. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, yo creo que hemos llegado al momento de la votación.

Yo quisiera solamente precisar el Considerando en el que aparecerá la interpretación conforme, para que sepamos ya cómo debe decir el Segundo Punto Resolutivo.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Tengo aquí una propuesta señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A ver señor ministro.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Que me pasa además la ministra Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perfecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Yo le agradezco mucho que se haya adelantado a mi posición.

Diría el Segundo Resolutivo:

“SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, FRACCIÓN XIII, Y 35 BIS, EN SU TOTALIDAD, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE COAHUILA, DE ZARAGOZA, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DOS DE MARZO DE DOS MIL SIETE, EN TÉRMINOS DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL QUE SE REALIZA EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA EJECUTORIA”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es que es un Considerando muy largo.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Así es, ya en lo último no, a lo que me refiero “EN TÉRMINOS DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME QUE SE REALIZA EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA EJECUTORIA”, porque abarca no sólo el marco constitucional federal, sino también el local; entonces, dejarlo genérico, si les parece bien.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo preferiría, en lugar de la palabra “QUE SE REALIZA” “QUE HA ESTABLECIDO ESTA SUPREMA CORTE”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Que establece ¿no?

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: “O QUE ESTABLECE ESTA SUPREMA CORTE”.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: “EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: “EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN”.

Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Brevemente. ¿Es el 17 señor presidente? Creo que se mencionó el 16, fracción XIII, ¿es el 17?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, 17, fracción XIII, y 35 Bis, en su totalidad.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Exactamente, eso es, porque creo que se mencionó el 16; pero el otro tema es, yo creo que la interpretación conforme no es a la Constitución, sino la interpretación conforme es a la Ley, que permite que la Ley alcance su constitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Creo que la expresión “INTERPRETACIÓN CONFORME” tiene que ver ya el contraste con la Constitución Federal, y hemos dicho simplemente así: “EN

TÉRMINOS DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME QUE ESTABLECE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN”.

Con esta modificación que ha introducido al proyecto y ha aceptado el señor ministro ponente, tomaremos la votación.

Sírvase proceder señor secretario.

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

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Igual.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Igual.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Igual. Con la petición de que se elaboren las tesis correspondientes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En favor del proyecto modificado.

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA, POR UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS, SE DECLARA RESUELTA ESTA CONTROVERSIA.

Resuelto este asunto, levantaré la sesión pública, pero convoco a los señores ministros para que tengamos la sesión privada de esta semana en unos minutos, en cuanto se desocupe este salón de Pleno. Levanto la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:05 HORAS)