

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 74**  
**O R D I N A R I A**  
**MARTES 5 DE AGOSTO DE 2008**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del martes cinco de agosto de dos mil ocho, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, 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 A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el Secretario General de Acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**APROBACIÓN DE ACTAS**

Proyectos de las actas relativas a las Sesiones Públicas números Setenta, Extraordinaria, Setenta y uno, Setenta y dos y Setenta y tres, Solemnes, celebradas, respectivamente, el nueve y el quince de julio, y el primero y el cuatro de agosto de dos mil ocho.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

## **VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTO**

Asunto de la Lista Extraordinaria Siete de dos mil ocho:

VII.- 35/2007

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 dos de marzo de dos mil siete. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se proponía: “PRIMERO.- Es 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 dos de marzo de dos mil siete. 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.”

El señor Ministro ponente Franco González Salas manifestó que el Primer Síndico del Municipio de Torreón

presentó un escrito en el que solicita que se le declare impedido para conocer de la controversia constitucional, aduciendo que “el señor Ministro ponente no atendió las solicitudes que se formularon para una entrevista y que existe una enemistad por parte de dicho Ministro ponente hacia el Municipio”; manifestó las razones por las que consideraba que no existe el impedimento, y solicitó que el Tribunal Pleno calificara el impedimento planteado.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno la solicitud planteada por el señor Ministro Franco González Salas.

En los términos consignados en la versión taquigráfica, el señor Ministro Aguirre Anguiano calificó de infundada la solicitud; y el señor Ministro Cossío Díaz manifestó que en el caso concreto no se actualiza la causal de impedimento prevista en la fracción II del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Puesta a votación la solicitud de impedimento, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se declaró infundada.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó a los señores Ministros que en la sesión pública del cinco de junio último se discutió el asunto y se acordó el aplazamiento relativo a fin de que se reestructuraran las consideraciones del proyecto que sustentan la propuesta contenida en los Puntos Resolutivos Primero y Segundo de declarar parcialmente procedente pero infundada la controversia constitucional y reconocer 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, porque no violan el artículo 115, fracción I, constitucional, ya que la Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna forma parte de la administración pública estatal, por lo que no puede constituir una autoridad intermedia entre el municipio actor y el ejecutivo estatal; no suplanta o mediatiza las facultades constitucionales del Ayuntamiento de Torreón; y su facultad de 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, es facultad propia del Ejecutivo local, lo que significa que no puede relegar, invadir o excluir al municipio actor del desarrollo de las suyas; es decir, el artículo 35 BIS tiende a que se realicen de manera coordinada, no excluyente, dichas acciones.

En los términos consignados en la versión taquigráfica, el señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó

que conforme al artículo 35 BIS, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, cualquier petición de los municipios del Estado o de sus habitantes que pretendan hacer al gobernador, deben hacerlo por conducto de la Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna, por lo que constituye una autoridad intermedia; el señor Ministro ponente Franco González Salas manifestó que la Constitución lo que prohíbe es que haya autoridades intermedias entre los municipios y el gobierno; la citada Secretaría forma parte de la estructura administrativa constitucionalmente aceptada, y el hecho de que se le otorgue la competencia para coordinar la agenda del gobernador, no impide que los municipios o los funcionarios que los integran puedan acudir directamente al gobernador, ya que únicamente se trata de un problema administrativo de organización; el término “entidad”, como tal, es multívoco tiene diferentes connotaciones en diferentes ámbitos y con diferentes extensiones; la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila de Zaragoza vigente, clasifica a los municipios como entidades; y que, en su caso, agregará un párrafo en el proyecto para señalar que debe entenderse que la Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna tiene que cumplir con las disposiciones constitucionales y legales que establecen la obligatoria coordinación con los municipios; la creación de dicha Secretaría no es inconstitucional, ya que no es una autoridad intermedia, independientemente de que pudiera considerarse atípica, ya que tiene una competencia territorial

delimitada; por lo que sostuvo su proyecto; el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que el artículo 2º del Código Municipal del Estado de Coahuila define al municipio como la entidad político-jurídico local, por lo que 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 aquélla; el señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que el Diccionario de la Real Academia define “coordinar” como “disponer cosas metódicamente, concretar medios, esfuerzos para una acción común”; y reiteró que la multicitada Secretaría es una autoridad intermedia; el señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó que en el encabezado del artículo 35 BIS, se precisa: *“A la Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos en los Municipios de Francisco I. Madero, Matamoros, San Pedro, Torreón y Viesca”*; el problema de interpretación consiste en determinar si el municipio debe entenderse como órgano político constitucional o como demarcación territorial; y sugirió que se hiciera una interpretación conforme en el sentido de que cuando la ley impugnada hace mención a los municipios se refiere a una demarcación territorial y no a los órganos que tienen funciones constitucionales propias; el señor Ministro Azuela Güitrón manifestó que las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna son genéricas, por lo que podrían invadir la esfera de competencia de los municipios, prevista en los incisos a) al i) de la fracción III, del artículo

115 constitucional; y su posible conformidad con la sugerencia formulada por el señor Ministro Gudiño Pelayo de hacer una interpretación conforme, si se precisa que no puede violentarse la independencia que la fracción III del artículo 115 constitucional otorga a los municipios; el señor Ministro Valls Hernández manifestó que la palabra “dependencia” se aplica a las partes que estructuran la Administración Pública Centralizada, en cualquiera de los tres niveles de gobierno (federal, estatal o municipal), y se denomina “entidades” 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; la circunstancia de que el último párrafo del artículo 35-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila, no constituya el fundamento de la coordinación de facultades entre la Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna y el municipio actor, no significa que no exista un fundamento, sino que éste se encuentra en otros ordenamientos de carácter general, como es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 27 y 73, fracción XXIX, inciso c), en 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, y en la Ley de Planeación del Estado de Coahuila; de conformidad con el

artículo 115, fracción V, inciso c), constitucional, en relación con lo dispuesto en la Ley de Planeación del Estado de Coahuila, la facultad para formular la política de desarrollo regional es una atribución conjunta de los tres niveles de gobierno (federación, estado y municipio); y sugirió que en el proyecto se haga alusión a los artículos 1º, fracción IV, 2º, fracción V, 3º, 4º, 17, fracción VII, 19, fracción V, 26, 27, 28, 32, 34 y 35, de la citada ley, ya que de ellos se desprende que la formulación de la política de desarrollo regional constituye una función coordinada entre el gobierno del estado y los municipios; el señor Ministro Cossío Díaz manifestó que el artículo 158-Ñ, de la Constitución estatal establece que no existirá autoridad intermedia entre el gobierno del estado y el gobierno municipal, y que por autoridad intermedia se entiende toda entidad que irrumpa u obstaculice la comunicación directa que debe existir entre los gobiernos estatal y municipal, o aquella que entre el Estado y el Municipio asuma indebidamente alguna o algunas facultades propias del ayuntamiento; que debe determinarse si en la especie se trata de un problema de invasión de esferas o de la imposibilidad de una comunicación directa; en el caso concreto la palabra “entidad” tiene una connotación técnica, por lo que las autoridades centralizadas o paraestatales del gobierno del Estado de Coahuila no pueden invadir las atribuciones de los municipios; ninguna de las atribuciones contenidas en el artículo 35 BIS se traduce en una invasión directa a la esfera competencial de los municipios, ya que únicamente se están concentrando

atribuciones del Poder Ejecutivo estatal en un órgano de apoyo, por lo que la Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna no es una autoridad intermedia; el señor Ministro Góngora Pimentel sugirió que se califique de infundado y no de inoperante el concepto de invalidez en el que se combate que la ley impugnada es privativa por dirigirse únicamente a cinco municipios, ya que se emitió para dar atención específica a una zona, respondiendo a la organización administrativa del Poder Ejecutivo local que otorgó facultades propias a una nueva dependencia para atender a ciertas regiones, lo que responde a la libertad de configuración del legislador respecto de la organización administrativa de dicho Poder; y manifestó que debe reconocerse la validez de los artículos impugnados, ya que la creación de la Secretaría no perjudica la relación entre los municipios y el gobierno del estado, toda vez que forma parte de la administración central; el señor Ministro Silva Meza manifestó su conformidad con lo expuesto por los señores Ministros ponente Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Cossío Díaz, en el sentido de que no se está en presencia de una autoridad intermedia y que es necesario que se haga una interpretación conforme; el señor Ministro Valls Hernández manifestó que, por una parte, las dependencias comparten una misma personalidad jurídica y cada una de las entidades tiene su propia personalidad jurídica, y por la otra, que las dependencias no tienen patrimonio propio, sino que tienen un renglón del Presupuesto de Egresos de la Federación, del Estado, o del

*Sesión Pública Núm. 74*

*Martes 5 de agosto de 2008*

Ayuntamiento de que se trate, en cambio, las entidades por regla general tienen patrimonio propio; que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila no constituye una ley en materia municipal que debe expedir la legislatura estatal, 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 organicen 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 tiene por objeto establecer las bases para la organización y funcionamiento de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado de Coahuila, en las que no se encuentran los ayuntamientos; el señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que “el que coordina domina”; que las generalidades, a base de abstracciones parecidas a las atribuciones municipales, ponen en severo riesgo la autonomía municipal; la señora Ministra Luna Ramos manifestó su conformidad con que se haga la interpretación conforme del último párrafo del artículo 35 BIS, en el sentido de que la coordinación a la que se refiere dicho artículo también está referida a los municipios; y en relación con el concepto de invalidez en el que se impugna la ley por ser privativa, debe declararse infundado, conforme a las jurisprudencias plenas números P./J. 109/2005 y P./J. 50/2000, cuyos rubros son, respectivamente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.” y “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.”; el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó su conformidad con el proyecto, ya que la ley impugnada no da lugar, en su construcción literal, a pensar en una autoridad intermedia, dado que no constituye un impedimento de comunicación con el gobierno central, ni faculta a la Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna a invadir la esfera de atribuciones municipales; las atribuciones que establece el artículo 35 BIS para dicha Secretaría, son actividades que ya realiza el gobierno del estado a través de otras secretarías o dependencias estatales; y sugirió que se agregue en la página ciento cuarenta y ocho del proyecto, 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 controvertida, 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.”;** el señor Ministro Azuela Güitrón manifestó su conformidad con la interpretación conforme del último párrafo del artículo 35 Bis y con la sugerencia formulada por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia; y sugirió que también se agregue al proyecto una consideración relacionada con las facultades exclusivas de los municipios; el señor Ministro Cossío Díaz manifestó su conformidad con que se haga la interpretación conforme; y sugirió que se consigne dicha interpretación en el Punto Resolutivo correspondiente; el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó su conformidad con la sugerencia formulada por el señor Ministro Cossío Díaz; y la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó su conformidad; y sugirió para reforzar el proyecto, que se hiciera alusión a los artículos 158-D y 158-E de la Constitución Política del Estado de Coahuila.

El señor Ministro Ponente Franco González Salas manifestó que el último párrafo del artículo 35 BIS tiene una interpretación amplia, al establecer: **“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 Laguna.”**, ya que es general, pues no se refiere a entidades paraestatales que tienen una calificación específica; que reforzaría las consideraciones del proyecto con los argumentos expresados por lo señores Ministros, y que modificaba el Punto Resolutivo Segundo en los siguientes términos: “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 dos de marzo de dos mil siete, en términos de la interpretación conforme que establece esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el último considerando de esta resolución.”

Puesto a votación el proyecto modificado, se aprobó por unanimidad de once votos; y el señor Ministro Silva Meza sugirió que se elaboren las tesis correspondientes.

*Sesión Pública Núm. 74*

*Martes 5 de agosto de 2008*

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

A sugerencia del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, el Tribunal Pleno acordó que los demás asuntos continúen en listas.

Siendo las trece horas con cinco minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la Sesión Privada que se celebraría a continuación y para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el jueves siete de agosto en curso, a partir de las once horas, y levantó esta sesión.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y el licenciado José Javier Aguilar Domínguez, Secretario General de Acuerdos, que da fe.