

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 12
O R D I N A R I A
JUEVES 27 DE ENERO DE 2011

En la Ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del jueves veintisiete de enero de dos mil once, 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 Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se incorporó a la sesión posteriormente. No asistió la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos por encontrarse disfrutando sus vacaciones.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número once, ordinaria, celebrada el martes veinticinco de enero de dos mil once.

Por unanimidad de ocho votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes veinticinco de enero de dos mil once:

II.1. 156/2008

Controversia constitucional 156/2008 promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Xochitepec, Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad, demandando la invalidez de los artículos 32, 40, fracciones IV, XXVIII, párrafo segundo, XLI, XLVII y LV, 84, párrafos primero y segundo, fracciones I a IV y VI, esta última en sus dos primeros párrafos, 134 y 136, de la Constitución Política del Estado de Morelos; 1, fracción I, 2, fracciones IV, XI a XVI, 3 a 7, 11, 12, 14, fracciones I a VI, VIII a XVII, XIX y XXIV, 15 a 19, 22 a 25, 28, 29, 35, 36, 38, 39, 40, fracciones I y II, 41 a 46, 50 a 52, 66, 67, 75, 76, 77, fracciones X, XII, XIII, XV a XIX, XXIV a XXVI, 79, fracción VIII, 80, fracción II y Sexto y Noveno transitorios de la Ley de Auditoría Superior Gubernamental de la misma entidad; 1, 2, 6, fracciones I a III, 26, 27, 29, 30, fracciones I y II, 31, 32, 39, 41, 42, fracción III, 43 y 44 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 294, párrafo segundo de la Ley de Ordenamiento Territorial y de Asentamientos Humanos; 85 de la Ley Orgánica Municipal y 7 a 13 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior Gubernamental. En el proyecto formulado por el señor

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en el juicio de controversia constitucional respecto de los artículos 32, 40, en sus fracciones IV, XXVIII, párrafo segundo, y XLI, 84, en sus párrafos primero y segundo, y apartado A, fracciones I, con excepción de su tercer párrafo, II, III y VI, y 136 de la Constitución Política del Estado de Morelos; 39, segundo párrafo, y 85 de la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad; 294, párrafo segundo, de la Ley de Ordenamiento Territorial y de Asentamientos Humanos del Estado de Morelos; la Ley de Auditoría Superior Gubernamental de la entidad, en sus artículos 1, fracción I, 2, fracciones IV, XI a XVI, 3 a 7, 11, 12, 14, fracciones I a VI, VIII a XVII, XIX y XXIV, 15 a 19, 22 a 25, 28, 29, 35, 36, 38, 39, 40, fracciones I y II, 41 a 46, 50 a 52, 66, 67, 75, 76, 77, fracciones X, XII, XIII, XV a XIX, XXIV y XXVI, 79, fracción VIII, 80, fracción II, y artículos sexto y noveno transitorios, y su Reglamento Interior en sus artículos 7 a 13; la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos, concretamente en sus artículos 1, 2, 6, fracciones I a III, 26, 27, 29, 30, fracciones I y II, 31, 32, 39, 41, 42, fracción III, 43 y 44; así como en relación a los actos de revisión de la cuenta pública del Municipio actor por el ejercicio de dos mil seis y de las resoluciones y actuaciones que en el futuro se emitan en ejecución de la resolución sancionadora con que concluyó el procedimiento administrativo de responsabilidad, por las que se pretenda*

Sesión Pública Núm. 12

Jueves 27 de enero de 2011

hacer efectivas dichas sanciones o bien se determine suspender o revocar el cargo de representación popular a miembros del Ayuntamiento actor. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 40, fracciones XLVII, en su parte final, y LV, 84, apartado A, fracciones I, tercer párrafo, IV y VII, y 134 de la Constitución Política del Estado de Morelos y del procedimiento administrativo de responsabilidades ASG/UAJ/PAR/122/07-12 que concluyó con la resolución que finca responsabilidades e impone sanciones a diversos servidores públicos del Municipio actor. CUARTO. Publíquese la presente resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano precisó que en la controversia mencionada, promovida por el Municipio de Xochitepec, Morelos, con motivo de los cuestionamientos que se hicieron en la sesión anterior, detectó tres problemas esenciales lo cuales consideró deben ser resueltos en su orden.

El primero consiste en determinar si se impugnan en la controversia constitucional actos de aplicación que afectan al Municipio o si sólo producen afectación a los intereses particulares de los servidores públicos municipales.

En el proyecto se propone estudiar respecto de unos actos que sí afectan la esfera jurídica del Municipio, pero si

la mayoría de este Pleno estimara que ello no es así, se tendría entonces que sobreseer en la controversia.

Precisó que en la controversia se demandan actos relativos al procedimiento de revisión de la cuenta pública del Municipio de Xochitepec por el ejercicio de dos mil seis, y al procedimiento de responsabilidades administrativas incoado a diversos servidores públicos de dicho Municipio, habiéndose propuesto en el considerando séptimo del proyecto decretar el sobreseimiento en el juicio respecto de los actos del procedimiento de revisión de la cuenta pública, por extemporaneidad; aspecto en el cual no se manifestó discrepancia por los señores Ministros en la sesión anterior.

Por tanto, precisó que el punto a dilucidar consiste en determinar si el procedimiento administrativo de responsabilidades seguido al Presidente Municipal, al Tesorero, al Síndico, al Contralor y al Secretario Municipal, que inició mediante el oficio de siete de febrero de dos mil ocho y concluyó con la resolución de veinte de agosto, notificada el dieciocho de septiembre de ese año, afecta la esfera de atribuciones del Municipio actor o sólo la de los servidores municipales señalados.

En los considerados octavo y décimo primero del proyecto, concretamente de las páginas ciento treinta y nueve a ciento cincuenta y uno, y ciento sesenta y seis y ciento sesenta y siete, indicó que se propone que el

procedimiento de responsabilidades y las normas que lo fundan pueden producir afectación al Municipio como órgano si la instauración, substanciación y resolución del procedimiento invaden su competencia, o se afecta una prerrogativa que la Constitución Federal le otorgue a fin de preservarlo frente a injerencias, intervenciones ajenas en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía y que el Ayuntamiento actor hizo planteamientos en tal sentido, concretamente de la inconstitucionalidad de las normas que otorgan facultades al entonces Auditor Superior Gubernamental del Estado de Morelos para substanciar procedimientos de responsabilidad e imponer sanciones a servidores públicos municipales así como el procedimiento relativo por incurrir en un ejercicio excesivo de sus facultades al sancionar infracciones que no causan un daño o perjuicio patrimonial a la Hacienda municipal.

Como se precisa en el considerando décimo tercero, páginas doscientos veinte a doscientos veintitrés del proyecto, sólo se procede al estudio de los conceptos de invalidez que se considera sí entrañan un problema de invasión a la esfera competencial del Municipio y se desestiman aquellos que plantean agravios de índole personal por no ser la controversia la vía procedente para su análisis.

Manifestó que la determinación a que llegue el Pleno en cuanto a este primer aspecto se considera condición en el estudio de los siguientes dos problemas, pues en caso de que se llegara a concluir que el procedimiento de responsabilidades administrativas sólo implica la afectación de intereses personales, ello llevaría al sobreseimiento total de la controversia.

Indicó que si el Tribunal Pleno estima que sí hay afectación al Municipio actor, entonces habría que dilucidar un segundo problema, planteando la interrogante en el sentido de determinar si las reformas a las normas impugnadas dan lugar a la cesación de sus efectos. Mencionó que las normas respecto de las cuales se propone en el proyecto el estudio de su constitucionalidad son los artículos 40, fracción XLVII, en su parte final, y 55, en la porción normativa relativa a la facultad de determinar las responsabilidades administrativas que será ejercida por la Auditoría Superior de Fiscalización; 84, en su Apartado A, fracciones I, tercer párrafo; IV y VII, y 134 de la Constitución Política del Estado de Morelos, vigentes a partir de octubre de dos mil ocho.

Agregó que en el considerando quinto del proyecto se detallan las normas impugnadas y respecto al artículo 84, en la página cincuenta y ocho se precisa que en la demanda se controvirtieron sus párrafos primero y segundo, fracciones I a IV y VI, ésta última en sus dos primeros párrafos, pero en

virtud de las reformas a la Constitución local, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de julio de dos mil ocho, las fracciones que del mismo se invocan como impugnadas corresponden en la actualidad a su Apartado A, y que también debe tenerse como impugnada la actual fracción VII, en virtud de que corresponde a la que se contenía en la anterior fracción II.

Asimismo, afirmó que en el proyecto la reforma a los artículos impugnados se realizó por Decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el dieciséis de julio de dos mil ocho, es decir, durante la substanciación del procedimiento de responsabilidades administrativas, aunque se advierte que el Decreto que reformó los artículos 40 y 84 entró en vigor el diez de octubre de dicho año; esto es, cuando ya había finalizado dicho procedimiento.

En el considerando décimo del proyecto, se estudia la causal de improcedencia de cesación de efectos y tales normas y se desestima porque no han sido derogadas en el aspecto en el cual se ven vulneratorios de la esfera de competencia del Municipio actor; a saber en cuanto a las facultades que se otorgan al ahora Auditor Superior de Fiscalización del Estado de Morelos para instaurar y sustanciar procedimientos de responsabilidades administrativas contra servidores públicos municipales e imponerles las sanciones correspondientes.

Mencionó que si el Tribunal Pleno determina que sí hay una cesación de efectos, entonces se debe abordar el problema de estudio de la constitucionalidad de las normas aplicadas aunque hayan cesado en sus efectos en virtud de su reforma, no para realizar una declaración de inconstitucionalidad de las normas, sino para, en su caso, declarar la invalidez del acto, por lo que consideró que aunque el Pleno determinara que las normas impugnadas han cesado en sus efectos en virtud de su reforma, procedería el estudio del acto de aplicación exclusivamente en el aspecto que agravia al Municipio y que se estudia en el considerando décimo quinto del proyecto, en el que simplemente se adecuaría el estudio al texto de las normas vigentes durante el procedimiento administrativo, lo anterior, tomando en cuenta el texto de los artículos 40, fracción XLVII en su parte final y artículos 55, 84, párrafos primero y segundo, fracciones I a IV y VI y artículo 134 de la Constitución Política del Estado de Morelos antes de la reforma. Sin embargo, advirtió que este análisis podría realizarlo la Sala a la que en su caso se turnara, al no subsistir el pronunciamiento de constitucionalidad de normas generales.

Con lo anterior estimó que se contestan las inquietudes que se expresaron en la sesión anterior en forma ordenada, agradeciendo al señor Ministro Valls Hernández, un apunte que proporcionó al señor Ministro ponente considerando algunas posibilidades de reacomodo en el proyecto.

Por ende, estimó que lo primero que se debe determinar es si las normas impugnadas afectan al Municipio o sólo a los individuos servidores públicos sancionados.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la consideración del Pleno la propuesta anterior.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia solicitó precisión en cuanto a si la propuesta consiste en que el asunto se retire para analizarse en Sala, ante lo cual el señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que su propuesta es analizar inicialmente el primer punto, en el sentido de resolver si no se afectan los intereses del Municipio; si se determina lo anterior, se concluye el asunto, o bien, si se decide que se afectan los intereses del Municipio, se resuelven las cuestiones de legalidad o bien, se retira y se aborda en la Sala correspondiente.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó que ante el desistimiento planteado por el Municipio actor resulta conveniente determinar sus efectos respecto del acto de aplicación impugnado, considerando que el mismo no procede respecto de las normas generales impugnadas, pero sí respecto de los actos concretos de aplicación, por lo que estimó se puede resolver al determinar si se dio un cambio de situación jurídica por haberse emitido nuevas normas o por cesación de efectos de la mayoría de los

preceptos reclamados, no tendría sentido el análisis para que se desaplicaran en un nuevo acto de la entidad de fiscalización porque si se admitiera el desistimiento por éste, el estudio de las normas aplicadas que no se encuentran vigentes no tendría justificación, pues se modificaron mediante ley posterior, por lo que restaría una selección breve de las hipótesis y la determinación relativa a si la demanda se promovió en tiempo considerando que la impugnación no se hizo por el primer acto de aplicación, cuestionándose cómo se manejaría tal situación si se está ante un desistimiento.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que en el considerando décimo segundo del proyecto se aborda lo relativo al desistimiento precisándose que la síndico es la que no quiso actuar en este sentido y que, por esta razón, el desistimiento lo presentó el Presidente Municipal, respondiéndose que en ningún momento se logró demostrar esta situación de desacato o rebeldía por parte de la referida síndico y, consecuentemente, se desechan las razones del citado desistimiento, considerando relevante pronunciarse sobre este punto y, posteriormente, seguir con el punto anterior.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia consideró relevante tocar el tema del desistimiento ya que el Presidente Municipal se apoya en un acta de cabildo en la cual se indica: “Dada la negativa injustificada de la profesora de

negarse a continuar con la defensa de los intereses y derechos de este Ayuntamiento constitucional, para evitar que quede en estado de indefensión debido a dicha negativa, sea sólo el Presidente Municipal el que asuma a partir de esta fecha y en todos aquellos asuntos civiles, laborales, fiscales, administrativos, amparos, así como en controversias constitucionales la representación del Ayuntamiento...”, es decir, el síndico es representante legal del Ayuntamiento y no impide en modo alguno que el colectivo representado por el síndico designe a un distinto apoderado o representante, ante lo que la síndico manifestó que nunca se negó a defender al Ayuntamiento, por lo que no tendría trascendencia el invalidar el acto constitutivo de la voluntad de la colectividad que sea el Presidente Municipal, por lo que si la síndico viene promoviendo, le reconocería la legitimación y si lo hace el Presidente Municipal con base en al acta antes referida, también debe reconocerse su representación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consideró que la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia implica analizar un tema diverso al propuesto por el señor Ministro Aguirre Anguiano, considerando que si se determina que sí surte efectos el desistimiento de la controversia contra el acto de aplicación reclamado, se sobreseería respecto de éste y, por ende, en relación con las normas impugnadas al ser extemporánea la demanda, siendo conveniente someter

Sesión Pública Núm. 12

Jueves 27 de enero de 2011

a votación la propuesta contenida en el considerando décimo segundo relativo al desistimiento.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó acatar lo que determine el señor Ministro Presidente Silva Meza en cuanto al método a seguir para resolver el asunto. Estimó que en el caso podría generarse un paralogismo respecto de los temas que se tratarán en cada momento pues podría pensarse que las normas generales no pueden ser objeto material del desistimiento que acciona su inconstitucionalidad, cuestionándose si queda vivo y por qué queda vivo el acto de aplicación, respondiéndose que será porque incumbe sólo a los individuos particulares, surgiendo la interrogante relativa a si es sujeto de válida expresión de voluntad la expresión de voluntad de individuos particulares en un Ayuntamiento ulterior al que se afectó, considerando que no es necesario entrar al análisis de un tema que revela contradicción interna, siendo conveniente definir, en principio, si la resolución administrativa impugnada afecta o no al Municipio actor, pues con ello se podría concluir que la controversia constitucional en su totalidad es improcedente.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó compartir la propuesta contenida en el considerando décimo segundo del proyecto en cuanto a que no surte efectos el desistimiento respectivo ya que el Presidente Municipal carece de legitimación para formularlo, pues no se actualiza el supuesto previsto en el artículo 44 de la Ley Orgánica

Municipal relativo a que el síndico se niegue a asumir la representación jurídica del Ayuntamiento.

El señor Ministro Cossío Díaz propuso volver al planteamiento original ante lo cual el señor Ministro Presidente Silva Meza propuso analizar el tema señalado inicialmente por el señor Ministro Aguirre Anguiano.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que en el caso concreto sólo se afecta a los particulares, ya que la revisión de la cuenta pública es para el control de quienes ejercieron el gasto, lo que no guarda relación con la autonomía ni la independencia del Municipio, sino con el buen manejo del erario público, pues las consecuencias que genera la fiscalización de los dineros públicos se traducen, en el caso concreto, en el establecimiento de la sanción resarcitoria a ex miembros del Ayuntamiento que ya no están en funciones y si bien en el planteamiento se indica que las atribuciones ejercidas por el Auditor Superior del Estado afectan al Ayuntamiento, lo cierto es que únicamente afectan a los servidores públicos municipales.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que desde la sesión anterior propuso sobreseer por falta de afectación de la resolución administrativa impugnada al Municipio, con lo cual se avanzaría en un porcentaje elevado para resolver el asunto restando únicamente verificar qué sucede respecto

de las normas controvertidas, compartiendo lo expresado sobre el tema por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que en las páginas doscientos sesenta a la doscientos ochenta se transcribe el acta en la que se establecieron dichas responsabilidades y más adelante se elabora una síntesis de la misma; en tanto que en la diversa doscientos ochenta y tres, se sostiene como elemento central que se impusieron a las personas responsables por no haber solventado determinado tipo de observaciones, por lo que en este sentido señaló coincidir con lo manifestado por los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Aguilar Morales, pues éstas se dirigen a personas en particular, sin que el argumento se haya planteado en estos términos, considerando que se está invadiendo la esfera de competencia del Municipio porque las multas que derivan de la falta de cumplimiento a las observaciones de la cuenta pública, son invasivas a las esferas municipales, precisando que no tiene sustento sino que se imponen únicamente a los titulares temporales de los órganos por el incumplimiento de obligaciones concretas establecidas en el sistema de fiscalización de la entidad.

Asimismo, consideró que no existe afectación a la autonomía municipal, sino que se reduce únicamente a determinadas personas, considerando que pudo haberse impugnado esta situación mediante un juicio de amparo.

El señor Ministro Franco González Salas se sumó a la propuesta anterior, recordando que se está en presencia del régimen aplicable a las Legislaturas Locales a través de su órgano fiscalizador para revisar y determinar irregularidades en el manejo de recursos y, en su caso, fincar responsabilidades personales identificadas respecto de sujetos específicos, siendo incorrecto jurídicamente sostener que la determinación respectiva afecta al Municipio para acudir a este medio de control, por lo que al estar en presencia de responsabilidades individuales que no afectan al Municipio, los funcionarios podrían defenderse en lo individual.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que, ante tal postura, modifica su propuesta para determinar en un punto resolutivo único el sobreseimiento en la presente controversia constitucional.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, consistente en sobreseer en la presente controversia constitucional, en votación económica, se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos señalados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

II.2. 60/2008

Controversia constitucional 60/2008 promovida por el Municipio de Tepoztlán, Estado de Morelos, en contra del Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de los artículos 2°, fracciones VII y X, 6°, 9°, 10, 13, 14, 33 a 36, 45, fracción III, 49 y 65 y los transitorios Tercero, Quinto, Sexto, Octavo y Noveno del Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de marzo de dos mil ocho, así como el acuerdo por el que se establecen las disposiciones jurídicas relativas a bioseguridad que conforman el régimen especial de protección del maíz, necesarias para resolver las solicitudes de permisos de liberación de maíz genéticamente modificado, publicado en el sitio web de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria el cuatro de abril de dos mil ocho. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: *“ÚNICO. Se sobresee en la presente controversia constitucional”*.

Durante la presentación del señor Ministro Valls Hernández relativa a la controversia constitucional 60/2008, la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se incorporó al salón de Plenos.

El señor Ministro ponente Valls Hernández expuso una síntesis del considerando segundo en cuanto se determina que en el caso, resulta innecesario analizar los presupuestos procesales de oportunidad y legitimación del promovente y sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Único, consistente en sobreseer en la controversia constitucional, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con los diversos 19, fracción VIII, del propio ordenamiento y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Precisó que el Municipio de Tepoztlán, Morelos, promovió esta controversia constitucional solicitando la invalidez de diversos numerales del Reglamento de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de marzo de dos mil ocho, y del acuerdo por el que se establecen las disposiciones jurídicas relativas a la bioseguridad que conforman el régimen especial de protección del maíz, necesarias para resolver las solicitudes de permisos de liberación de maíz genéticamente modificado, publicado en el sitio web de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria el cuatro de abril de dos mil ocho. Asimismo, impugnó la omisión de dar intervención a los pueblos y comunidades indígenas en el proceso de elaboración de los textos impugnados.

Manifestó que en el proyecto se propone decretar el sobreseimiento de la controversia constitucional por considerarse que el Municipio actor carece de interés legítimo para impugnar tanto las referidas normas generales como la omisión; toda vez que hace depender su interés legítimo en una supuesta vulneración a su esfera competencial en materia ambiental; así como de la violación en que, a su juicio, incurre el Ejecutivo Federal al no haber dado intervención a los pueblos y comunidades indígenas asentados en su territorio, para el proceso de elaboración y el texto aprobado del Reglamento impugnado, por lo que se señala que el actor carece de interés legítimo para promover la controversia constitucional al no guardar una relación entre lo impugnado y la esfera de atribuciones que constitucionalmente tiene conferida, ni existir principio alguno de afectación respecto del orden municipal.

Precisó que los artículos 115 de la Constitución Federal; y 8, 15 y 16 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente no lo facultan para intervenir en la formulación y conducción de la política ambiental nacional, sino únicamente en aspectos relativos a las políticas ambientales municipales que no comprenden la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.

Precisó que podría sostenerse que a partir de las atribuciones que le competen en materia ambiental tenga entonces interés legítimo para combatir las medidas que en

materias relacionadas adopten otros órganos en diversos niveles de gobierno ya que se constituiría el Municipio en un “vigilante” del marco constitucional o legal desnaturalizando este medio de control constitucional; sin embargo, no obsta a lo anterior que el Municipio actor alegue que con la expedición del Reglamento impugnado, el Ejecutivo Federal, por un lado, se excede en el ejercicio de la facultad establecida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal al ir más allá de lo dispuesto en la ley que reglamenta, apartándose incluso de los objetivos y principios que rigen la materia; y por otro, que dicho orden de gobierno realiza un ejercicio indebido de la referida facultad al omitir la regulación de cuestiones necesarias para la instrumentación del sistema establecido en dicha ley, contraviniendo de esta forma las determinaciones fijadas a este respecto tanto en la Norma Fundamental como en los tratados internacionales en que México es parte, toda vez que no guardan relación dichos argumentos con la esfera de atribuciones que constitucionalmente se les confieren, por lo que le asiste en todo caso al Municipio actor, un interés simple, similar al que cualquier miembro de la sociedad puede tener para que se cumpla el marco constitucional y legal; o bien, para que se evite una posible afectación a la salud humana, al medio ambiente, a la diversidad biológica y a la sanidad animal, vegetal y acuícola con motivo de la realización de actividades con organismos genéticamente modificados y, todo ello, sólo con fines “preventivos” mas no con un interés legítimo a partir de la producción de una lesión actual, real y

efectiva del orden de competencias constitucionalmente establecido como lo ha delimitado este Pleno.

Manifestó que el proyecto se apoya en diversos precedentes sobre el interés jurídico y se sostiene que la falta de interés legítimo del actor para impugnar la citada omisión derivado de que del cúmulo de atribuciones que el 115 constitucional confiere a los Municipios, no se advierte alguna razón que les otorgue la facultad de defender los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial a través de este medio de control constitucional.

Indicó que en el artículo 2, apartado B), constitucional se imponen diversas obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno, relativas a los pueblos y comunidades indígenas; sin embargo, si bien las facultades u obligaciones que se otorgan a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, siempre se refieren a su propio ámbito competencial, es decir, a la Federación, los Estados o los Municipios, sin que estos últimos puedan plantear la defensa de aquéllos.

En consecuencia, precisó que el Municipio actor carece de interés legítimo para promover una demanda de controversia constitucional en defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o de cualquier otro sector social que forme parte de su territorio, recordando el

precedente relativo a la controversia constitucional 59/2006 en contra de la “Ley Televisa”, concluyendo que el proyecto propone el sobreseimiento en la presente controversia constitucional, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria en la Materia, en relación con los diversos artículos 19, fracción VIII, del propio ordenamiento y 105, fracción I, constitucional.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas recordó que en la controversia constitucional 50/2006 se sostuvo que el análisis del tema relativo al interés legítimo del Municipio para plantear controversia constitucional en defensa de las comunidades indígenas que se encuentran en su territorio, debe analizarse en el fondo del asunto y no en el tema de procedencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación el considerando primero del proyecto relativo a la competencia para conocer del presente asunto, el cual se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

En relación con la propuesta contenida en el considerando segundo, la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó en contra de la propuesta

de sobreseimiento ya que consideró que el Municipio actor sí cuenta con interés legítimo para promover la controversia constitucional, recordando el contenido del artículo 2, fracción VII, del Apartado B, de la Constitución, de donde advierte que la obligación del Municipio en relación con las comunidades indígenas para apoyar sus actividades productivas, hace evidente su interés legítimo.

Agregó que en los conceptos de invalidez se señala que la liberación de los organismos genéticamente modificados puede causar graves daños a cultivos como el caso del maíz, lo que hace evidente que el Municipio actor busca apoyar las actividades productivas de las comunidades.

Además, a partir de la foja treinta del proyecto se advierte que el Municipio actor sostiene que las disposiciones jurídicas relativas a la bioseguridad que conforman el régimen especial de protección al maíz necesarias para resolver las solicitudes de permiso de liberación de maíz genéticamente modificado, resultan inconstitucionales pues violan lo dispuesto en los preceptos fundamentales relativos a las atribuciones municipales, de manera que adujo una violación a su esfera competencial, por lo que estimó que no se debe sostener que únicamente se promueve la controversia constitucional en defensa de las comunidades indígenas, pues el Municipio actor también se duele de violaciones a sus atribuciones, estimando que se

encuentra legitimado para promover la presente controversia constitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que como reflexión no aprecia tan claro el problema de legitimación; sin embargo, estimó oportuna la propuesta del señor Ministro Valls Hernández cuando se trata de individuos en lo particular mas no en el caso del artículo 2º constitucional el cual parecería prever la posibilidad de que el Municipio actor no sólo tenga la facultad sino la obligación constitucional de pronunciarse respecto de los temas de apoyo a las actividades productivas.

En ese tenor, manifestó dudas respecto a si en casos como este en el cual se podría ver afectada la producción de maíz en el Estado de Morelos pudiera darse pie a que la obligación del Municipio lo obligue a realizar la defensa de las referidas condiciones en relación con las actividades productivas de los individuos, sin menoscabo de reconocer que en lo individual los particulares pueden acudir al juicio de amparo o bien, tratándose del artículo 2º constitucional, podría señalarse que no guarda relación, para ya no dejar este punto como una posibilidad de legitimación en estos casos.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que al resolver la controversia 54/2009 se sostuvo que los Municipios no podrían defender derechos fundamentales, surgiendo la

interrogante respecto a si el Municipio está actuando como Municipio indígena, lo que tendría que demostrarse en autos, considerando que no es un atributo que se dé a sí mismo, por lo que no todo Municipio es un Municipio indígena. Preciso que un caso distinto es el relativo a si en el Municipio existen pueblos indígenas, indicando que el asunto versa en determinar si el Municipio actor es velador jurídico de éstos o si deben actuar por cuenta propia.

En ese tenor, considero que no se pueden hacer valer derechos fundamentales de los integrantes de una comunidad, a pesar de que éstos tengan, a su vez, carácter de comunidades.

Estimo que se estaría en una condición poco circular o una en que el Municipio se demuestra como indígena, por lo que, se pueden dar dos supuestos: el Municipio indígena cuenta con la legitimación prevista en el artículo 2º, Apartado B, fracción VII, constitucional, o no se acepta que éste sea indígena y tendría que considerarse que el pueblo indígena asentado dentro de ese territorio municipal, debía promover un juicio de amparo.

Recordó que el Apartado A, en las diversas fracciones del artículo 2º constitucional caracteriza peculiarmente a dichos pueblos por los usos y costumbres en materia electoral, entre otras, reconociendo que el Municipio actor cuenta con una gran comunidad indígena, sin que su

organización y sus particularidades electorales no correspondan a una forma indígena.

En ese orden de ideas, precisó que debía determinarse si los Municipios son indígenas por una simple auto adscripción o porque desarrollan normativamente en su sistema de fuentes usos y costumbres o algún otro de los atributos del Apartado A del artículo 2 de la Norma Fundamental, pues si el Municipio fuera indígena, podría hacer valer las condiciones señaladas.

Finalmente, indicó que difería de lo señalado en la página sesenta y tres, párrafo segundo, del proyecto que sostiene que “los Municipios no pueden hacer valer estos derechos pero podría haber una condición competencial siempre que el Municipio fuera indígena y ahí podría tener una repercusión respecto de pueblos y comunidades”, insistiendo que si no fuera el caso, se permitiría que un Municipio haga valer violaciones a los derechos fundamentales de sus habitantes indígenas.

El señor Ministro Valls Hernández consideró relevante lo señalado por los señores Ministros Cossío Díaz y Aguilar Morales en el sentido de determinar si se trata de un Municipio indígena sin que necesariamente éste se califique como tal, precisando que dicha situación no se acredita en autos, pues de lo contrario, el proyecto se hubiera formulado de manera distinta.

El señor Ministro Aguilar Morales, en relación con la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz, propuso establecer un criterio en el sentido de legitimar al Municipio siempre y cuando se trate de un Municipio indígena, debiéndose analizar el caso concreto y las condiciones que lo rodean. Asimismo, manifestó dudas respecto a si bastaría con que el Municipio tenga campesinos para que se encontrara en la obligación prevista en el referido apartado B del artículo 2º constitucional, lo que consideró importante, con independencia del resultado que se obtenga, pues se podría establecer un criterio respecto de la legitimación a los Municipios para promover controversias constitucionales.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que en términos de lo previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, los Municipios deben intervenir respecto de las políticas ambientales municipales, recordando que en el caso, se analiza una ley y un reglamento que norman cuestiones relativas a la liberación de organismos genéticamente modificados respecto del maíz.

Agregó que en esta controversia constitucional no se reclaman actos de aplicación, sino la norma general, cuestionando la posibilidad de admitir la legitimación de los Municipios que tengan población indígena sin previo acto de

aplicación y sin que se trate de una política ambiental municipal en procedimientos como el que se sigue.

Cuestionó también de dónde se aduce la posible legitimación en la representación municipal, precisando lo indicado en el apartado B del artículo 2º constitucional, considerando que se trata de una fórmula amplia que no guarda relación con la modificación genética. Agregó que el referido precepto también señala diversos fines consistentes en promover igualdad de oportunidades y eliminar prácticas discriminatorias, así como garantizar la vigencia de los derechos relativos a su igualdad de oportunidades y prácticas discriminatorias así como el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, por lo que se trata de una fórmula amplia que no tiene que ver con la mencionada modificación genética y en el caso de la fracción VII del apartado B del numeral en comento que indica “el apoyo a las actividades productivas, el desarrollo sustentable y las inversiones públicas para tales fines” no guarda relación con el tema que se impugna, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló compartir la propuesta del proyecto e indicó que éste se hace cargo de la trascendencia de la fracción VII del apartado B del artículo 2º constitucional, para lo cual dio lectura a la parte conducente de aquél, considerando que si bien los Municipios tienen el deber de impulsar el desarrollo de las

comunidades indígenas, como lo tienen respecto de otras comunidades, lo cierto es que se trata de un énfasis para la calidad de los compatriotas que están en una posición de vulnerabilidad y que requieren de determinada atención en este sentido. Consideró delicada la propuesta del Municipio actor en el sentido de escuchar a todas las comunidades indígenas antes de emitir una norma que no se relaciona directamente con ellas, como podría ser aquella que se relacionara directamente con esas comunidades, pues lo cierto es que en el caso de la normativa impugnada ésta tiene como finalidad la protección ambiental que es válida para toda la población y no tiene como objeto impulsar a las comunidades indígenas, pues trasciende a toda la sociedad, ya que se trata de un problema relacionado con el maíz que entrará a una cadena de consumo alimentario o de producción de alimentos, lo que no guarda relación específica con los núcleos indígenas.

Estimó que el Municipio encontró como único asidero posible el que presentó para promover la controversia, ante lo cual, en el caso concreto, no hay legitimación para defender los derechos de los indígenas pues la obligación de impulsar el desarrollo de este tipo de comunidades es distinto que lo que se impugna, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió lo indicado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia pues aun cuando

fuera Municipios indígenas, no es determinante para la procedencia de la controversia constitucional, sino respecto de las competencias que guardaran relación con cuestiones indígenas, manifestándose a favor de la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Valls Hernández agradeció las aportaciones realizadas por los señores Ministros de las cuales agregará las conducentes al proyecto.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reconoció la fuerza de los argumentos presentados; manifestando que guardará su postura para el análisis de fondo del asunto, por lo que precisó que formulará voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que le llamó la atención la alternativa propuesta por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas relativa a que el Municipio actor sí tiene facultades que pueden ser afectadas por el Reglamento impugnado, considerando que si se detienen en la primera parte surge la conclusión de que no hay legitimación; sin embargo, desde el punto de vista de afectación a las facultades concurrentes que derivan de la Constitución relativas al medio ambiente, implicaría fragilidad en el tema de la legitimación, lo que debería abordarse en el fondo para determinar la carencia de interés legítimo, señalando que en la controversia constitucional aquél se

surte cuando se alega que existe por quien es el titular de una atribución que en el caso es concurrente y derivada del texto constitucional, lo cual ya le da legitimación teniendo que abordarse en el fondo el problema, por lo que señaló no compartir la propuesta del proyecto, estimando que el tema de procedencia se está analizando con argumentos sobre el fondo.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron en contra y reservaron su derecho para formular voto de minoría.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó al Tribunal Pleno que la Comisión de Secretarios encargada de los amparos en los que se impugnó la reforma al artículo 41 constitucional le informó que se cuenta con cuatro o cinco asuntos más sobre el particular, por lo que consideró que podrían analizarse conjuntamente para elaborar la tesis jurisprudencial respectiva, con la finalidad de que los restantes se resuelvan en los Tribunales Colegiados de

Sesión Pública Núm. 12

Jueves 27 de enero de 2011

Circuito, proponiendo que se incluyan en la lista respectiva para ser analizados en la próxima sesión.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra de la propuesta toda vez que se valoró con anterioridad analizar el amparo que se lista a continuación para fijar ciertos lineamientos. Además de que estimó que cada uno de los restantes debía ser analizado en sus méritos, pues se trata de un asunto delicado, manifestando que no se tendría la capacidad para estudiar los nuevos asuntos en un tiempo tan breve, solicitando se mantuviera lo acordado en un principio, posición a la que se sumó el señor Ministro Aguilar Morales, por lo que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia retiró su propuesta.

El señor Ministro Presidente Silva Meza propuso levantar la sesión para analizar el relativo amparo en revisión cuando se reintegrara la señora Ministra Luna Ramos, convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendría verificativo el lunes treinta y uno de enero del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las doce horas con treinta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.