

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 28
O R D I N A R I A
LUNES 7 DE MARZO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cincuenta minutos del lunes siete de marzo 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, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza recordó que el día de hoy se celebra el día del Servidor Público del Poder Judicial de la Federación por lo que extendió una felicitación a todos aquellos que forman parte de esta comunidad.

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 ACTAS

Proyectos de actas de las sesiones públicas números veintiséis, solemne; previa de la pública número veintisiete, ordinaria y pública de ésta última, celebradas el jueves tres de marzo de dos mil once.

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

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 lunes siete de marzo de dos mil once:

II. 1. 74/2008

Controversia constitucional 74/2008 promovida por el Municipio Zapopan, Estado de Jalisco, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto número 22137/LVIII/07 por el que se adicionaron y reformaron los artículos 35, 50, 74, 80, 81-Bis y 87 de la Constitución Política estatal, así como la aprobación y expedición del Acuerdo Legislativo 483/LVIII-08 de 16 de abril de 2008. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 80, fracción X, 81-Bis y 87 de la Constitución del Estado de Jalisco, adicionados mediante el Decreto número 22137/LVIII/07, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el primero de mayo de dos mil ocho”*

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que en la sesión anterior se aprobaron los considerandos sobre aspectos procesales e indicó que esta sesión se iniciaría con el análisis del considerando séptimo.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando séptimo en el que se alude a las consideraciones en torno a la correcta interpretación del artículo 115 de la Constitución Federal que el Tribunal Pleno estableció en la sentencia pronunciada el siete de julio de dos mil cinco en la controversia constitucional 14/2001.

El señor Ministro Valls Hernández precisó lo indicado al inicio del considerando séptimo materia de análisis en cuanto a la controversia constitucional 14/2001, estimando que el referido apartado podría eliminarse pues el marco constitucional y legal que serviría para el análisis que se aborda es el que se contiene en el considerando octavo del proyecto y la interpretación aprovechable del artículo 115 constitucional es la relativa a las fracciones V y VI de ese numeral. Agregó que sería conveniente elaborar una síntesis respecto de los conceptos de invalidez para dar respuesta a éstos, toda vez que se señalan los argumentos del actor a partir de la página noventa y dos. Además, estimó que debía señalarse qué regulan las normas generales impugnadas para determinar el marco constitucional y legal que debe aplicarse.

En relación con el considerando octavo mencionó que las disposiciones generales impugnadas derivan de los artículos 27 y 73, fracción XXIX, inciso c), de la Constitución Federal, relativos a la materia concurrente de asentamientos humanos, precisando que no comparte tal situación porque el artículo 73 constitucional en dicha fracción establece las facultades del Congreso de la Unión para expedir la ley que establezca la concurrencia entre los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos; lo que significa que compete a ese órgano regular lo relativo a la forma y los términos de la participación de estos órdenes de gobierno en la materia, por lo que resultaría inexacto sostener que las normas impugnadas derivan de este precepto, proponiendo que se eliminara o matizara.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que el referido considerando sería de utilidad porque podría colaborar con la mejor comprensión del asunto.

Precisó que no se trata de antecedentes del sistema normativo, sino de un sistema de leyes de aplicación municipal, indicando que modificaría la primera parte del referido considerando, manifestando que prefería conservar el considerando para una mejor comprensión de los temas a desarrollar.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que normalmente se aparta de este tipo de considerandos, estimando que en el caso, en el octavo considerando se aborda lo necesario para dar respuesta a los respectivos conceptos de invalidez, en tanto que hasta la foja ochenta y uno se da la respuesta correspondiente. Preciso que se aparta del considerando séptimo en comento.

El señor Ministro Presidente Silva Meza recordó las diferentes posturas que se han adoptado sobre la permanencia o ajuste de este tipo de considerandos, solicitando al señor Ministro Aguirre Anguiano precisar su propuesta.

El señor Ministro Aguirre Anguiano expresó que su propuesta consiste en que el referido considerando permanezca en los términos que lo elaboró.

El señor Ministro Valls Hernández señaló que debía delimitarse qué regulan las normas impugnadas además de su propio contenido que consiste en el procedimiento legislativo que le da origen, del cual advierte que ante el fenómeno del crecimiento urbano que a su vez origina otros diversos como la continuidad demográfica, la formación de centros urbanos en territorios de dos o más municipios e incluso de otras entidades federativas, lo que exige a las áreas de gobierno una asociación para atender dichos fenómenos, se advierte que la norma impugnada regula una

materia vinculada con el desarrollo urbano y su materia concurrente por lo que, como lo ha sostenido el Pleno, en estas materias los Municipios deben estar a las leyes generales y leyes locales de la materia. Recordó que el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Asentamientos Humanos en cuyo artículo 8º se establece: “Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley”, por lo que consideró conveniente reestructurar el orden del proyecto, matizando el considerando séptimo e incluir las anteriores precisiones.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano estimó que el considerando séptimo está desarrollado correctamente considerando que la invocación de algunas normas en este momento pudiera no ser necesario.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que a diferencia del asunto resuelto recientemente, mantendrá su criterio general consistente en suprimir considerandos como

el de la naturaleza que se analiza, por lo que se manifestó por suprimir el considerando séptimo del proyecto en estudio.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que en el caso se tiene la propuesta del señor Ministro ponente Aguirre Anguiano de mantener el considerando respectivo, en tanto que se tiene también la diversa del señor Ministro Valls Hernández de que éste se sustituya. Asimismo, precisó que las posturas de los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas son en el sentido de que estas consideraciones se hagan, en última instancia, en el desarrollo del análisis de cada uno de los conceptos de invalidez, ante lo cual recordó que se trata de un considerando descriptivo.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que una cuestión es si debe o no prevalecer el considerando séptimo, estimando que al analizarse los conceptos de invalidez ya no se refiere al precedente respectivo. Además, precisó que tomando en cuenta lo señalado por el señor Ministro Valls Hernández, otra cuestión es si se desarrollarán las consideraciones sobre la naturaleza concurrente de la materia de asentamientos humanos, lo que se analizaría en considerandos posteriores, manifestando que es un aspecto diferente a determinar si se suprime o no el considerando séptimo en comento.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que respetaba la posición de la señora Ministra Luna Ramos que argumenta que la elaboración de dicho considerando fue laboriosa, indicando que éste tiene un eje de utilidad, por lo que no lo consideró ocioso; sin embargo, los principios esbozados en dicho considerando séptimo permean la interpretación de los que le preceden, por lo que estimó oportuno votar si éste debe permanecer.

Sometida a votación la propuesta de suprimir el considerando séptimo se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, en el sentido de que no se trata de un considerando ocioso pues los argumentos deberán abordarse en cada uno de los temas planteados; Aguilar Morales y Valls Hernández, por las mismas razones que el señor Ministro Pardo Rebolledo; Ortiz Mayagoitia toda vez que precisó que conforme al principio de unidad de la sentencia, todo lo indicado en las resoluciones, inclusive en los considerandos, es parte vinculante de las decisiones de los señores Ministros; y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra de dicha supresión.

El señor Ministro Aguirre Anguiano solicitó que constara que si no es la ratio decidendi, todo lo demás que se

Sesión Pública Núm. 28

Lunes 7 de marzo de 2011

agregue al proyecto que sirva de apoyo de fondo no es parte de la decisión jurisdiccional.

El señor Ministro Presidente Silva Meza solicitó al señor Ministro Ponente Aguirre Anguiano presentar el considerando octavo del proyecto materia de análisis.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando octavo en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo, consistente en reconocer la validez de la fracción X del artículo 80 impugnado, porque al establecer la facultad de los Municipios que pertenezcan a una misma área metropolitana para coordinarse, así como mecanismos de colaboración y crear figuras de asociación, no restringe las facultades que conforme a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal corresponden a los Municipios para coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.

A propuesta de los señores Ministros, Presidente Silva Meza y Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que el primer tema materia de análisis es el relativo a la validez de la fracción X del artículo 80 impugnado.

Sesión Pública Núm. 28

Lunes 7 de marzo de 2011

La señora Ministra Luna Ramos solicitó suprimir de la parte inicial del considerando octavo la referencia al considerando séptimo, lo que se aceptó por el señor Ministro ponente Aguirre Anguiano. A continuación la propia señora Ministra Luna Ramos sintetizó los diferentes aspectos que se abordan en el referido considerando octavo y solicitó agregar al estudio respectivo los artículos 2º y 26 de la respectiva ley marco para fortalecer el proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano aceptó agregar los referidos numerales al proyecto; sin embargo, en cuanto al reacomodo del considerando expresó interrogantes.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó a favor del proyecto en este aspecto sugiriendo fortalecerlo agregando lo que dispone la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal de Jalisco que en su artículo 94-Bis adicionado mediante reforma, que establece: “Son formas de coordinación y asociación municipal: VI. Metropolitana interestatal: la celebrada entre uno o más municipios del Estado con uno o más Estados, todos colindantes entre sí y que compartan o tiendan a compartir un centro de población interestatal, a través de los instrumentos jurídicos que se establezcan en la ley federal de la materia, en los términos de la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”; y 94-Ter que señala “que establece las bases generales a que deben sujetarse los Municipios de Jalisco

Sesión Pública Núm. 28

Lunes 7 de marzo de 2011

que requieran celebrar convenios de coordinación y asociación con municipios de otros Estados”, lo que se aceptó por el señor Ministro Aguirre Anguiano.

La señora Ministra Luna Ramos estimó que se trata del aspecto medular del proyecto, recordando que el tema consiste en la facultad de los Municipios para convenir si será o no de naturaleza obligatoria, ya que el artículo 115 constitucional refiere al supuesto en el que se trata de Municipios de diferentes Estados, en tanto que la norma impugnada se refiere a los del mismo Estado, siendo relevante determinar cómo se entenderá dicha facultad, si es potestativa o bien obligatoria, ya que el siguiente asunto se encuentra estrechamente relacionado con este tema.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia reconoció la importancia del tema, ya que el Municipio defiende su derecho a libremente realizar convenios con otros Municipios con el objeto de la prestación de algunos servicios públicos y de otras actividades de buen gobierno. El proyecto sostiene que se trata de un aspecto diverso, ya que la norma impugnada respeta la libertad municipal de convenir lo que sea de su conveniencia con otros Municipios; sin embargo, en materia de asentamientos humanos, al tenor de la ley general respectiva existe un derecho y un correlativo deber de coordinación en esa materia, por lo que no se está en la previsión del artículo 115 constitucional, lo cual se señala en el proyecto y encuentra correcta la Constitución local que así

Sesión Pública Núm. 28

Lunes 7 de marzo de 2011

lo establece a partir de que se está ante una materia de coordinación obligatoria en sede constitucional.

Coincidió con esa propuesta, estimando que se trata de una facultad, ya que en términos de la coordinación deben ser sujetos de un convenio en el que se alcancen acuerdos comunes entre el grupo de Municipios que constituyen un área o zona metropolitana y los Municipios pueden establecer sus términos y condiciones en estas áreas de coordinación, precisando que es obligación del Ejecutivo local procurar que estos términos y condiciones serán operativos entre sí lo que puede dar lugar a un documento adecuado, para lo cual se establecen los tres comités: político, técnico y consultivo; además existe una obligación de coordinación, pues de lo contrario no podrían funcionar correctamente las zonas metropolitanas, como deriva de la exposición de motivos y de los dictámenes aprobados por el Congreso local, lo que estimó que consistía en un punto total del proyecto, y que debía votarse si es únicamente una facultad establecida en el artículo 105 constitucional y si constituye una obligación de los Municipios hacer este esfuerzo.

El señor Ministro Aguirre Anguiano se manifestó de acuerdo con lo señalado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordando que se está discutiendo lo relativo al considerando octavo del proyecto.

Sesión Pública Núm. 28

Lunes 7 de marzo de 2011

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que lo manifestado por la señora Ministra Luna Ramos es una petición de claridad, por lo que no consideró que se trataba de una facultad de ejercicio potestativo. Recordó que en la controversia constitucional 38/2010 se sostuvo que se trataba de una facultad de ejercicio obligatorio, respecto de la que en términos del primer párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional se determinó que esa facultad de convenir podría establecerse en términos de lo previsto en las constituciones y leyes locales y se concluyó que se trata de una facultad de ejercicio obligatorio de los Municipios y no de ejercicio potestativo, estimando conveniente que ello se aclare y manifestándose a favor del proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo propuso que en aras de avanzar en la discusión se votaran las consideraciones relativas al artículo 80 de la ley impugnada.

El señor Ministro Valls Hernández se adhirió a la propuesta del señor Ministro Pardo Rebolledo en cuanto a votar en este momento sobre la fracción X del artículo 80 impugnado.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que en la página noventa y cinco del proyecto se concluye lo relativo al artículo 80, fracción X, de la Constitución local. Señaló que dicho precepto establece: “Los Municipios a través de sus Ayuntamientos, en los términos de las leyes federales y

estatales relativas estarán facultados para: X. Celebrar convenios de coordinación, establecer mecanismos de colaboración y crear figuras de asociación con otros Ayuntamientos cuando estos pertenezcan a una misma área metropolitana”, precisando que el problema radica en que el referido precepto, al establecer dichos conceptos, restringe las facultades expresadas en el artículo 81 de la Constitución local, los cuales reproducen el contenido del artículo 115 constitucional, ante lo cual se alega que los convenios celebrados pueden incluso hasta dejar de surtir efectos.

Mencionó que ante el dicho de que se hace nugatoria la posibilidad de coordinarse con un Ayuntamiento de otro Estado, se debía responder el argumento en el sentido de que no se da tal situación.

Coincidió con el hecho de que el concepto de invalidez es infundado, precisando que no se da respuesta al argumento que se hace valer; sin embargo, por otro lado, la respuesta es correcta al señalar que las atribuciones de los Ayuntamientos que pertenecen a una misma área metropolitana para coordinarse establecen mecanismos de colaboración y figuras de asociación conforme al referido artículo 80; además de que las facultades de los Municipios para celebrar los convenios a que se refiere el artículo 81 son acordes con lo previsto en el citado artículo 115; estimando que debía darse contestación expresa a lo que se

Sesión Pública Núm. 28

Lunes 7 de marzo de 2011

está determinando en el concepto de invalidez, por lo que propuso matizar el proyecto en este punto.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó conveniente analizar en forma conjunta los conceptos de invalidez estrechamente relacionados que controvierten lo previsto en los artículos 80, 81-Bis y 87 de la ley impugnada, pues de lo contrario será necesario dedicar mayor tiempo al análisis aislado de cada numeral.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que en la página noventa y cuatro del proyecto se resume el artículo 115 constitucional concluyendo que las atribuciones a que se refiere su fracción III se reconocen en el artículo 81 citado, lo que consiste en una respuesta precisa al señalar: “Por lo que es inexacto que la fracción X del artículo 80 de la misma, las restrinja al establecer la facultad de los Municipios que pertenezcan a una misma área metropolitana para coordinarse”, manifestando que en esta parte el proyecto se refiere a la facultad de asociación de los Municipios prevista en el referido artículo 115 como se prevé en el artículo 81 de la Constitución local y también a que no se restringe esta facultad, como se dispone en la fracción X del artículo 80 del citado ordenamiento, manifestándose de acuerdo con esta primera conclusión del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló compartir la sugerencia de analizar inicialmente el artículo 80 de la ley

impugnada, que se relaciona con el diverso 81 de la respectiva Constitución local en el sentido de que no hay restricción para los Municipios de hacer la referida coordinación. Agregó que efectivamente se puede resolver el argumento hecho valer respecto del artículo 80, fracción X y su correlativo 81 de la Constitución local, para lo que dio lectura a la página noventa y ocho del proyecto en la parte conducente.

El señor Ministro Valls Hernández consideró que aun cuando existe relación estrecha en los planteamientos, lo cierto es que existe concepto de invalidez referido específicamente al artículo 80 de la ley impugnada, por lo que primero debía votarse éste para, posteriormente, abordar lo relativo al artículo 81 de la Constitución local.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que existía acuerdo sobre la metodología a seguir en el sentido de ir por partes, conforme a la presentación del señor Ministro Aguirre Anguiano, estimando posible abordar en este momento lo relativo al artículo 80 de la ley impugnada, exhortando respetuosamente se siga la metodología previamente aprobada, señalando no tener objeción a esta propuesta del proyecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia solicitó ubicarse en la página noventa y cuatro del proyecto, en la cual se responde el planteamiento de invalidez de la fracción X del artículo 80

de la ley impugnada, al cual dio lectura, estimando que en esta conclusión únicamente faltó señalar que, por ende, se debe reconocer la validez de dicho numeral.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que lo precisado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia deja más clara la posibilidad de votar únicamente el tema en comento.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que el presente tema va de las páginas noventa y dos a la noventa y cinco, en tanto que los siguientes analizan las particularidades relativas al concepto de invalidez del artículo 81-Bis y, posteriormente, se analiza lo relativo al artículo 87 en relación con la eventual transgresión del artículo 115 constitucional, por lo que precisó que se sometería a consideración del Tribunal Pleno la propuesta relativa al primero de los artículos.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que estaría de acuerdo con el sentido del proyecto en su totalidad. Agregó que existen dos ámbitos en los que se aplica el marco jurídico respecto de los asentamientos humanos: el que implica un proyecto de federalismo; es decir, cuando dos o más entidades están involucradas en un sistema necesario de coordinación por el fenómeno de conurbación; y, cuando al interior de un Estado entre dos municipios, se puede dar esta situación.

Manifestó que la propia ley federal resuelve el citado problema expresamente considerando que valdría la pena señalarlo, porque en este caso, podría robustecerse el sentido del proyecto cuando dispone el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos: “Los fenómenos de conurbación ubicados dentro de los límites de una misma entidad federativa, se regirán por lo que disponga la legislación local, sujetándose en materia de zonificación a lo previsto en el artículo 35 de esta Ley”, considerando que se trata de dos supuestos que deben distinguirse para claridad del proyecto que llevan a la misma conclusión del señor Ministro ponente Aguirre Anguiano.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que a partir de la página noventa y dos se analiza el referido concepto de invalidez, considerando que la confusión surge porque el contraste del artículo 80, fracción X, de la Constitución local hace referencia al diverso 81 del citado ordenamiento; sin embargo, el concepto de invalidez sostiene que se viola el artículo 115 constitucional.

Agregó que se hace mención al referido artículo 81 porque éste reproduce lo establecido en el artículo 115 constitucional y no porque sea el contraste que se debe determinar, por lo que solicitó precisar este argumento en el proyecto.

Sesión Pública Núm. 28

Lunes 7 de marzo de 2011

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano agradeció las intervenciones de los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Luna Ramos, precisando que agregaría sus propuestas si el Tribunal Pleno no tuviera inconveniente; además, consideró no ser tema de esta controversia lo relativo a la formulación y aprobación de la zonificación de los centros de población ubicados en el territorio de un Estado.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando octavo del proyecto consistente en reconocer la validez de la fracción X del artículo 80 de la Constitución local, se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, con salvedades en cuanto a que sería necesaria introducir su propuesta toda vez que se refiere al problema de conurbación y si es obligatorio o no, sería materia de otra situación distinta; Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, con salvedades si se hiciera una nueva redacción; Valls Hernández, con salvedades, respecto de lo que señaló en relación con la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal de Jalisco; Sánchez Cordero de García Villegas, con las mismas salvedades que el señor Ministro Franco González Salas; Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando octavo en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo segundo,

consistente en reconocer la validez de los artículos 81-Bis y 87 impugnados, que establecen a cargo de los Municipios la obligación de convenir y coordinarse en los supuestos a que se refieren, lo que deriva de los términos imperativos que utilizan y de la clara intención en ese sentido expresada en el procedimiento legislativo que los origina. El artículo 81-Bis impugnado no viola el antepenúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, pues se trata de una disposición dictada por la Legislatura, en ejercicio de las facultades que le competen en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano y que, además, se apega a la clara intención que tuvo el Constituyente Federal para establecer en la fracción VI del artículo 115 mencionado, la obligación a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios de planear y regular en forma conjunta y coordinada el desarrollo de los centros urbanos que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica cuando se ubiquen en el territorios de distintas entidades federativas.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó en contra del proyecto al estimar que se analizan dos temas: el relativo al artículo 81-Bis y el relativo al diverso 87, ambos de la Constitución local, precisando que se referirá únicamente al primero de éstos.

Indicó que el proyecto señala que si el artículo 81-Bis de la Constitución local contiene o no una obligación de los Municipios para coordinarse entre ellos y con el Ejecutivo del

Estado, entonces sí existe dicha obligación; lo que no compartió porque de la lectura de este precepto no se advierte que la coordinación y/o asociación, o celebración de convenios, constituya una obligación para el Municipio, porque el artículo 80, fracción X, prevé esta coordinación y asociación como una atribución de los Municipios, en tanto que los diversos 81-Bis y 87 contienen lineamientos generales acerca de estas figuras, remitiendo para su desarrollo a las reglas que establezca la legislatura del Estado.

Señaló que la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado publicada el tres de febrero de dos mil once es relevante, no porque se deba justificar la constitucionalidad de las normas impugnadas en una ley de menor jerarquía, sino porque en su artículo 1º se establece y este ordenamiento legal es reglamentario del 81-Bis y del 87 de la Constitución local, lo que permitirá comprender de mejor manera la coordinación metropolitana en la entidad.

Agregó que dicho ordenamiento define en su artículo 3º el área y la región metropolitana; en su artículo 5º, que en el procedimiento de constitución de un área o región metropolitana la celebración de convenios de coordinación metropolitana tiene por objeto que los Ayuntamientos de los Municipios respectivos convengan libremente la planeación y regulación coordinada del desarrollo de dichas áreas o regiones y las funciones y servicios públicos municipales

objeto de coordinación metropolitana; en su artículo 21, que para la validez del convenio de coordinación metropolitana se debe aprobar por cuando menos las dos terceras partes de los integrantes de los Ayuntamientos de cada uno de los Municipios del área o región metropolitana; en tanto que los diversos 22 y 23 señalan que el convenio respectivo se extingue cuando la totalidad de los Municipios integrantes de estas áreas o regiones así lo acuerden, así como la posibilidad de que un Municipio desee excluirse del convenio.

Por ende, consideró que ni de las normas de la Constitución local ni de la Ley Reglamentaria se advierte la imposición u obligación de coordinarse o celebrar convenios a este efecto como afirma el proyecto; además de que las normas generales contienen bases para la coordinación metropolitana que el actor estima violentan su autonomía municipal, por lo que debe darse respuesta a sus planteamientos, recordando que se está ante una materia en la que los Municipios deben estar a la ley general y a las estatales, por lo que se manifestó por el sentido de la propuesta en tanto se declaren infundados los conceptos de invalidez planteados, ya que la materia que regulan los preceptos impugnados se inscribe dentro de los asentamientos humanos, lo que es materia concurrente entre los tres niveles de gobierno, por lo que no se trata de un ámbito de exclusiva decisión de los Municipios, inclusive, en su facultad para expedir reglamentos.

Agregó que la coordinación entre aquellos Municipios que pertenezcan a una misma área o región metropolitana y la previsión de que dichos municipios celebren convenios para coordinarse y/o asociarse, inclusive con el Ejecutivo del Estado, así como la creación de órganos integrados por tales Municipios, no es en sí misma inconstitucional; por lo cual, de conformidad con lo previsto en el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos, dicha facultad está sujeta a la Ley General de Asentamientos Humanos y a la legislación local.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que en la página noventa y seis del proyecto se plantea la materia de estudio al señalar “Por tanto, para estar en aptitud de pronunciarse sobre los conceptos de invalidez relativos a los artículos 81-Bis y 87 constitucionales debe determinarse si los artículos impugnados establecen la obligación a cargo de los Municipios de celebrar los convenios a que se refieren, o bien, si están en libertad de decidir al respecto”. Recordó que se determinó que la potestad que el artículo 115, fracción III, constitucional, concede a los Municipios la celebración de convenios con toda libertad y se respeta en el diverso 81 de la Constitución estatal.

Agregó que el citado artículo 80, fracción X, prevé un tema de asentamientos humanos, y que en el proyecto se hace un análisis de diversas disposiciones legislativas, en

las cuales, en materia de asentamientos humanos, se establece de manera imperativa la coordinación entre los Municipios y se pretende dar cuenta de la complejidad de la problemática de los centros urbanos, concluyéndose que sí se obliga a los Municipios a dicha coordinación, agregando que: “La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios deberán convenir la delimitación de la zona conurbada”, recordando que esta conclusión encuentra su asiento en la materia de asentamientos humanos, con lo que no se afecta la potestad diversa de los Municipios de asociarse en donde no se den las condiciones de metropolización, por lo que no se trata de una simple coordinación de ciertos Municipios con límites urbanos comunes, sino de áreas en las que se da este fenómeno.

Por tanto se manifestó de acuerdo con las dos conclusiones del proyecto consistentes en que el artículo 81-Bis de la Constitución local no viola el antepenúltimo párrafo del artículo 115 constitucional, y que el diverso artículo 87 no infringe las disposiciones constitucionales ni la ley marco en materia de asentamientos y desarrollo urbano.

La señora Ministra Luna Ramos estimó que sí se establece la obligación de convenir por parte de los Municipios que deben desarrollar determinadas actividades dentro de un mismo Estado con motivo de la metropolización o conurbación, precisando que reservaría su derecho para formular voto concurrente.

Precisó que no le parece correcto sostener que el artículo 80, fracción X, no establece la obligación de los Municipios de coordinarse en esta materia y que los artículos 81-Bis y el 87 sí la establecen, pues consideró que no se puede determinar que dichos preceptos son antagónicos o que establecen situaciones contrarias, por lo que su interpretación debía ser armónica y conjunta. Agregó que tampoco se podría establecer que el artículo 80 de la Constitución local está referido al artículo 115 de la Constitución, en tanto que el diverso 81-Bis y 87 del mismo ordenamiento están referidos al artículo 27 constitucional.

Consideró que se debían tratar de manera conjunta y armónica tanto el artículo 27 constitucional, como el diverso 115 constitucional, pues de lo contrario se sostendría que el artículo 115 prevé que los convenios se acuerdan a libre voluntad de los Municipios y el artículo diverso 27 establece que es obligación de los Municipios conurbarse.

Consideró que lo primero que se debe señalar es que no existe contraposición entre ambos, debiendo entenderse que si el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución señala: “En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos de tierras, aguas, bosques y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas, destinos de tierras, aguas, bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la

fundación, conservación, mejoramiento y equilibrio”, significa que existe obligación de establecer este tipo de normatividad y que, por tal razón, se sostiene en el proyecto que existe la obligación de convenir, lo que no implica que se contraponga con el diverso 115, sino que se debe analizar de manera armónica, para comprender que la palabra “podrá”, que se establece en el artículo 81 de la Constitución local, como la facultad del Municipio de querer coordinarse o no, no debe entenderse de esa manera, como lo señaló en su intervención el señor Ministro Valls Hernández.

Señaló que la facultad de coordinarse no es si el Municipio así lo desee, sino que consiste en una atribución y no en una disyuntiva.

Agregó que lo que se determinará de manera voluntaria por parte de los Municipios serán los términos en los que se llevarán a cabo los convenios; sin embargo, la obligación de convenir cuándo se está en materia de conurbación o metropolización, no puede quedar a su voluntad, lo que se comprende conforme a lo previsto en el artículo 27, fracción III, constitucional, pues de lo contrario, pareciera que se tienen dos artículos constitucionales antagónicos, por lo que en caso de que el señor Ministro ponente no aceptara su propuesta en este considerando, reservaría su derecho para formular un voto concurrente.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó no advertir desarreglo en esta parte del proyecto y precisó que el argumento de la señora Ministra Luna Ramos se basa en la expresión “podrá”, la cual, a su juicio, no se encuentra en los artículos 80, 81 ni 87 de la Constitución local; además, consideró que el problema radica en que los citados preceptos son hilvanables porque tienen un solo fin.

Consideró que la atribución aislada no debía verse de esa manera, para lo cual dio lectura a lo previsto en el artículo 87 de la Constitución local, precisando que no se habla de un fenómeno de conurbación de hecho sino de una tendencia de conurbación o una posibilidad de conurbación que va hacia las facultades de los tres niveles de gobierno, surgiendo interrogantes respecto a si también será obligatorio en estos casos de tendencia, convenir o podrá darse el ejercicio aislado de las atribuciones del artículo 80 constitucional, inclinándose por la primera de las dos hipótesis, dando lectura a lo previsto en el referido artículo 80.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que formularía voto concurrente y que a partir de la página noventa y nueve se alude al artículo 81 de la Constitución del Estado de Jalisco en relación con el diverso 115 constitucional; además, indicó que la palabra “podrá” se contiene en el artículo 81 del citado ordenamiento local indicando que señala “Cuando a juicio del Ayuntamiento

respectivo sea necesario “podrá” solicitar la celebración”, precisando que de aquí deriva la argumentación correspondiente. Concluyó que la interpretación armónica de los preceptos constitucionales determina la obligatoriedad de definir cuándo se trata de conurbación y de metropolización.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que teniendo a la vista el citado artículo 81 no encontraba la palabra “podrá” para lo cual dio lectura a éste, ante lo cual la señora Ministra Luna Ramos precisó que el señor Ministro ponente estaba dando lectura al artículo 81-Bis en tanto que ella se había referido al diverso 81 de la Constitución local.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que se trata de un sistema al tenor del cual si bien los Municipios pueden libremente determinar si celebran algunos convenios, lo cierto es que en el caso de los relativos a zonas conurbadas no es potestativo para los Ayuntamientos respectivos.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia estimó que el proyecto reconoce la existencia de dos diversos sistemas de coordinación: uno potestativo derivado del artículo 115, fracción III, constitucional y otro diverso, de ejercicio obligatorio, en materia de asentamientos humanos, derivado de lo previsto en el artículo 27 constitucional y de la ley general respectiva que señala “en esta materia la coordinación es una potestad y también una obligación”, precisando que si se ha de coordinar en materia de

metropolización de áreas o regiones en la entidad, porque tiene su sede constitucional en la materia de asentamientos humanos y porque sigue siendo una facultad de los Municipios porque los convenios de coordinación son negociables en la medida de sus contenidos y aportaciones, cuestionándose cómo es posible que una región urbana en la referida entidad federativa tuviera una gobernabilidad eficiente ubicándose en cinco Municipios distintos, lo que hace indispensable la coordinación.

El señor Ministro Valls Hernández aclaró que manifestó en relación con el artículo 81-Bis y con el diverso 87 ambos de la Constitución local, en ellos no se establece que la coordinación, la asociación o la celebración de convenios, sean obligatorios para los Municipios; toda vez que el diverso 80, fracción X, que no se impugna, establece que dicha coordinación y asociación es una atribución de los Municipios que no es obligatoria, por lo que se manifestaría en contra del proyecto en esa parte.

Sometida a votación la propuesta relativa a reconocer la validez de los artículos 81-Bis y 87 de la Constitución Política del Estado de Jalisco se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza; en tanto que por mayoría de diez

votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, con salvedades; Franco González Salas, con salvedades; Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, con salvedades; Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza se aprobaron las consideraciones que sustentan el proyecto. El señor Ministro Valls Hernández votó en contra de dichas consideraciones al estimar que los convenios respectivos no son obligatorios.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que continuaría a consideración del Tribunal Pleno el tema relativo al análisis de las consideraciones en relación con la fracción II del artículo 81-Bis.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano precisó que en el proyecto se sostiene que el artículo 81-Bis no vulnera las facultades de autogobierno porque el hecho de que pertenezca a una instancia de coordinación política, así como de crear un organismo descentralizado con fines técnicos, no otorga a estas instancias una facultad supramunicipal para intervenir en la vida interna del mismo Municipio.

Sometida a votación la propuesta relativa a que el artículo 81-Bis no vulnera las facultades de autogobierno, se aprobó, en votación económica, por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna

Sesión Pública Núm. 28

Lunes 7 de marzo de 2011

Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano precisó que el siguiente tema consistía en analizar la afirmación del Municipio que controvierte estas reformas, lo que se responde en el sentido de que el artículo 81-Bis no viola lo previsto en la fracción IV del artículo 115 constitucional, ya que únicamente establece la creación de un organismo descentralizado constituido por los Municipios del área metropolitana correspondiente, como instancia de coordinación de carácter técnico, sin establecer el patrimonio de ese organismo, es decir, que el patrimonio de ese organismo se base en recursos municipales; o que debe empezar o continuar desde el funcionamiento con recursos de carácter municipal, lo que no debe ser así, pues no se afecta el patrimonio por el contenido del artículo impugnado.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor del proyecto por diversas razones, pues estimó que no se puede sostener que si es un organismo intermunicipal, los Municipios no van a asignar recursos, sino que el punto consiste en que dichos recursos, aun cuando pudieran provenir de los Municipios, no implican vulnerar la libertad hacendaria porque no se traduce en un direccionamiento del gasto, sino en una obligación.

Agregó que existe otro tipo de obligaciones para los Municipios que les implica una erogación como el pago de deuda, de salarios y de prestación de servicios, sin que por esta situación pueda sostenerse que se está vulnerando su libertad hacendaria; sino que existe dicha atribución, la cual no implica vulnerar esta libertad porque ya será decisión de los Municipios determinar lo correspondiente a cumplir esta obligación, con independencia de que pudiera tratarse por una disposición de la legislatura de los Estados, o por asignación de recursos estatales o incluso federales, proponiendo que ello se agregara al proyecto, lo que fue aceptado por el señor Ministro ponente Aguirre Anguiano.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en que el artículo 81-Bis no viola lo previsto en la fracción IV del artículo 115 constitucional, se aprobó, en votación económica, por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano precisó que el último tema consiste en responder el argumento del Municipio accionante relativo a que el artículo 87 de la Constitución local viola el diverso 115 de la Constitución

Federal, lo que se responde en el sentido de que no es violatorio, pues cuando establece la coordinación entre el Gobernador y los Municipios en los supuestos a que se refiere, se precisa que tal coordinación debe realizarse en el ámbito de sus respectivas competencias y con apego a las leyes de la materia, por lo tanto, no obliga a los Municipios a que ejerzan la facultad reglamentaria que les corresponde en forma conjunta con el Gobernador.

Sometida a votación la propuesta relativa a que el artículo 87 de la Constitución local no viola el 115 de la Constitución Federal, se aprobó, en votación económica, por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano precisó que en la parte correspondiente agregaría la propuesta del señor Ministro Valls Hernández relativa a incluir lo relativo al 94-Bis de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco para fortalecer el argumento.

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

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

II.2 157/2008

Controversia constitucional 157/2008 promovida por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto número 22273/LVIII/08, por el cual se modifica el decreto 22247/LVIII/08, por el que se expide el Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de septiembre de dos mil ocho. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos combatidos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de septiembre de dos mil ocho”*.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que esta controversia constitucional fue turnada inicialmente al señor Ministro Gudiño Pelayo y, posteriormente, a ella.

Recordó que inicialmente se presentaron dos proyectos por parte de dicha ponencia, indicando que su ponencia hizo referencia, de manera específica, al listado en segunda ocasión, además de que se repartió también alguna

addenda respecto de este último proyecto, en virtud de que mientras estuvo en la Secretaría General de Acuerdos hubo reformas al Código Urbano impugnado.

En ese tenor, manifestó que en dicha controversia constitucional el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, combate la emisión del Decreto que establece el Código Urbano de la entidad que deriva de las reformas constitucionales a que se refirió la controversia constitucional que se resolvió en esta sesión, por lo que las votaciones relativas a aquélla, facilitarán la discusión de ésta.

Indicó que los primeros cuatro considerandos se mantienen en sus términos; en tanto que respecto de los diversos sexto, noveno y décimo primero relativos al proceso legislativo, se ha determinado que hay cesación de efectos respecto de ciertos artículos que fueron reformados con motivo del Decreto que se anexa a la addenda, en tanto que en relación con el considerando quinto, se propone declarar la improcedencia por cesación de efectos de los artículos que fueron modificados.

Señaló que de los considerandos octavo y noveno, se suprimirían los artículos que se reformaron para que únicamente permanezcan los que siguen sin ser modificados.

En relación con el considerando séptimo relativo a la competencia del Congreso demandado para legislar en las áreas o regiones metropolitanas, se suprimirán las disposiciones respecto de las que cesaron sus efectos y se conservarán las normas y el estudio en relación con los demás artículos.

Por tanto, propuso modificar los puntos resolutivos para quedar: Primero. Es parcialmente procedente e infundada la controversia constitucional; Segundo. Se sobresee en relación con los artículos 53 al 75; 102 al 107 y 400 todos del Código Urbano del Estado de Jalisco; y, Tercero. Con la salvedad anterior, se reconoce la validez de los artículos combatidos que se encuentran todavía vigentes.

El señor Ministro Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarían en lista, convocó a los señores Ministros para la sesión privada que se celebraría a continuación y concluyó la sesión a las doce horas con cuarenta 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.