

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 15 DE ENERO DE DOS MIL SIETE.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
35/2006	<p>LISTA OFICIAL ORDINARIA TREINTA DE 2006.</p> <p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Aguascalientes, demandando la invalidez de los artículos 292, 293, 294, 311, fracción III, 312, fracción III, 327 Bis, fracción III, 350, segundo párrafo, inciso f), 356 Bis, segundo párrafo y fracción I, 416, fracción XIII, 430, 479, fracción V y 480 del Código Urbano de la mencionada entidad federativa, modificados mediante decreto número 193, publicado en el Periódico Oficial estatal el 14 de agosto de 2006.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</p>	<p>3 A 48 Y 49.</p> <p>INCLUSIVE.</p>
97/2004	<p>LISTA OFICIAL ORDINARIA DOS DE 2007.</p> <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y otras autoridades, demandando la invalidez del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 2004.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</p>	<p>50 A 57.</p> <p>EN LISTA.</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES QUINCE DE ENERO DE DOS MIL SIETE.

A S I S T E N C I A:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
MARIANO AZUELA GÜITRÓN.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.
JUAN N. SILVA MEZA.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:10 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS, LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ: Sí señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros, el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 5, ordinaria, celebrada el jueves once de enero en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a la consideración de los señores ministros el acta con que se dio cuenta y que les fue repartida previamente.

No habiendo comentarios, les consulto si ¿se aprueba en votación económica?

(VOTACIÓN)

QUEDA APROBADA EL ACTA, SEÑOR SECRETARIO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMERO 35/2006, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN CONTRA DEL CONGRESO Y DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 292, 293, 294, 311, FRACCIÓN III, 312, FRACCIÓN III, 327 BIS, FRACCIÓN III, 350, SEGUNDO PÁRRAFO, INCISO F), 356 BIS, SEGUNDO PÁRRAFO Y FRACCIÓN I, 416, FRACCIÓN XIII, 430, 479, FRACCIÓN V Y 480, DEL CÓDIGO URBANO DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, MODIFICADOS MEDIANTE DECRETO NÚMERO 193, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 14 DE AGOSTO DE 2006.

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

PRIMERO: ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, A QUE ESTE EXPEDIENTE 35/2006, SE REFIERE.

SEGUNDO: SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 292, 293, 311, FRACCIÓN II, 312, FRACCIÓN III, 327 BIS, FRACCIÓN III, 350, SEGUNDO PÁRRAFO, INCISO F), 356 BIS, SEGUNDO PÁRRAFO Y FRACCIÓN I, 416, FRACCIÓN XIII, 430, 479, FRACCIÓN V Y 480, DEL CÓDIGO URBANO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS EN EL CONSIDERANDO QUINTO DE ESTA RESOLUCIÓN.

TERCERO: SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 294, DEL CÓDIGO URBANO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN EL CONSIDERANDO SEXTO DE ESTA RESOLUCIÓN.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Franco González Salas, para la presentación del asunto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente.

Señoras y señores ministros, en este asunto, esta Acción de Inconstitucionalidad, que promovió el procurador general de la República, se impugnan diversos artículos del Código Urbano del Estado de Aguascalientes, dado que se sostiene que el condicionar el otorgamiento de la autorización para construir fraccionamientos, relotificaciones, divisiones de terrenos, a la donación de una parte de superficie neta del terreno a favor del Municipio, violan el artículo 27 constitucional, al establecer una especie de expropiación, sin que se otorgue al propietario la indemnización que la propia Constitución señala. En el proyecto que tienen a su consideración, se estima que se surte la competencia de este Tribunal Pleno, que se presentó con oportunidad la acción respectiva, y el procurador tiene legitimación para interponerla, y no se señalaron causales de improcedencia ni se notan en el estudio del asunto ninguna de ellas, por lo que se entra al fondo del asunto, en donde se analiza si esta constitución de un nuevo fraccionamiento, o bien la subdivisión de un predio, implica para el Municipio la erogación de diversos gastos, pues al aumentar la densidad poblacional en un terreno que antes no se encontraba fraccionado, genera la necesidad de satisfacer la demanda de mayores servicios públicos.

En este tenor, tomando en consideración que el costo para otorgar la autorización para construir un fraccionamiento, no implica exclusivamente la expedición de la constancia relativa, sino que debe considerarse el gasto que se originará a cargo del Municipio, derivado de la necesidad de atender la prestación de mayores servicios públicos, el proyecto consulta que las donaciones previstas en los preceptos impugnados de la Ley de Aguascalientes, forman parte de la contraprestación que deben otorgarse para obtener la referida autorización, por lo que se está ante la presencia de un derecho.

Aquí se cita un precedente, el Amparo en Revisión 302/1962, para sostener esta misma posición.

De este modo, también se señala que las donaciones previstas en los preceptos impugnados, tienen la naturaleza de contribuciones, y por tanto se encuentran sujetas a los principios de legalidad, equidad, proporcionalidad y destino al gasto público, contemplados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que resulten infundados, según el proyecto, los argumentos esbozados por el procurador general de la República relacionados con una supuesta violación al artículo 27 de nuestro texto fundamental.

En esta virtud, se propone reconocer la validez de las donaciones a que se refieren los artículos impugnados del Código Urbano del Estado de Aguascalientes.

No obstante, con independencia de los conceptos de invalidez formulados por el procurador general de la República y aun cuando no se planteó violación alguna al artículo 31, fracción IV, constitucional, en el proyecto y al estudiar el asunto se señala que supliendo la deficiencia de la queja es procedente declarar que el artículo 294 del multicitado Código Urbano del Estado de Aguascalientes resulta violatorio del principio de legalidad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no establece todos los elementos esenciales de la contribución.

Como se desprende del precepto señalado, dentro de las contribuciones que debe pagar un particular para obtener la autorización para construir un fraccionamiento se establece la relativa a donar al Ayuntamiento el equipo de limpia y seguridad pública, lo que en sí mismo no sería violatorio. Sin embargo, se precisa que será el propio Ayuntamiento el que determine el monto del equipamiento a donar, con lo cual resulta claro que se viola el principio de legalidad tributaria, pues uno de los elementos del tributo en este caso, la tasa o tarifa, no se encuentran previstas en la ley, lo que podría dar lugar a determinaciones arbitrarias. Por tal motivo es que se proponen los resolutivos con los que ha dado cuenta el secretario general.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señores ministros, para llevar con orden la discusión de este asunto les consulto si en los temas de competencia de este Tribunal Pleno, oportunidad en la presentación de la demanda y legitimación procesal de las partes, tiene alguno de ustedes comentarios que hacer al proyecto. De no ser así, damos por aprobada esta parte del proyecto y pasaremos a la discusión del asunto de fondo, de los temas de fondo.

Quiero pedirles por favor que los dividamos: Primero, la propuesta del señor procurador en su acción de inconstitucionalidad sobre los preceptos legales que establecen la donación de una parte del terreno a fraccionar si es o no violatoria del artículo 27 constitucional, y después de eso, el tema que se agregó a título de suplencia de queja.

Entonces, para el tema de fondo propuesto en la Acción, tiene la palabra el señor ministro Valls y a continuación...

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Perdón, señor presidente, yo quiero previamente referirme al estudio que hace el proyecto de las causales de improcedencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ah, bien, perdón.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Perdón.

Ahí me genera pues alguna inquietud el proyecto por lo siguiente: Por un lado, en el Resultando Cuarto refiere que el Congreso local aduce la improcedencia de la acción por estimarla extemporánea -en el Resultando Cuarto, decía- más no asienta en qué se basa esta afirmación. Y por otro lado, al estudiar, al hacer el estudio en el Considerando Cuarto, cuando estudia las causas de improcedencia alegadas, manifiesta que no se actualiza, manifiesta el proyecto que no se actualiza aquélla en la que la Legislatura señala que “La donación de áreas para equipamiento e infraestructura urbana impuesta a los

particulares interesados en fraccionar o subdividir predios de su propiedad se encuentra prevista desde que se publicó el Código Urbano del Estado de Aguascalientes el veintinueve de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, en el periódico oficial del Estado”.

Sin embargo, estimo que no queda claro si estamos estudiando precisamente la extemporaneidad de la acción o bien alguna otra causa que hubiere planteado la autoridad emisora. Por eso y con el mayor respeto sugiero al señor ministro ponente se precise de manera clara en el proyecto si la respuesta dada en el Considerando Cuarto corresponde a la causal de improcedencia invocada, es decir, a la extemporaneidad de la acción, y de ser así, se conteste en el apartado relativo a la oportunidad y no en el referente a las causas de improcedencia.

Es una respetuosa sugerencia, gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Algún otro de los señores ministros desea hacer algún comentario sobre este tema?

Bien, el argumento de improcedencia está contestado en un apartado específico, y aquí, más que nada por razón de íntima conexidad con la declaración de que la demanda es oportuna; entiendo la propuesta del ministro Valls, en que se dé aquí mismo en el tema de oportunidad de la demanda, respuesta a la argumentación hecha valer por las autoridades responsables de la emisión de estas normas generales, lo cual nos llevaría a suprimir del Considerando de improcedencia estas referencias a la oportunidad.

Lo que el señor ponente tenga a bien opinar sobre esto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- Estamos de acuerdo, señor presidente, que no hay un planteamiento que tenga que ver con que resultaría improcedente; consecuentemente, no hay ningún inconveniente, muchas gracias.

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

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con respecto al tema de fondo qué se había sugerido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdón, ahí había solicitado previamente la palabra, el señor ministro Aguirre Anguiano, y a continuación usted.

Tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor presidente.

Como recordarán los señores ministros, el accionante, procurador general de la República, dice lo siguiente: que las normas del Estado de Aguascalientes, que prevén la donación de ciertas superficies a favor del Ayuntamiento, para los fines específicos que ahí se señalan, son inconstitucionales porque realmente están estableciendo una expropiación sin causa de utilidad pública que lo justifique y sin que los conceptos de donación a que alude la ley, técnicamente sean tales donaciones; y por tanto, dice, al no existir los requisitos establecidos en la Constitución, para que proceda la expropiación, las normas que obligan la donación a favor de los Ayuntamientos, son inconstitucionales. En el proyecto ¿qué se hace a este respecto?, se contesta cuando menos conforme a un precedente del Estado de Jalisco, diciendo, son donaciones; y son donaciones constitucionalmente válidas.

Aquí voy a valerme un poco de lo que dice el señor ministro Gudiño, en un documentos que nos circuló y que seguramente él va a hacer relación más extensa y precisa cuando llegue su oportunidad para expresarse; de él, yo simplemente voy a decir lo siguiente: yo creo que, en principio no tiene razón el proyecto y probablemente erramos en el precedente que señalamos, cuando establecimos que éstas eran donaciones y por tanto, estábamos en caso de fiscalidad adicional a los impuestos que señalan las leyes de fraccionamientos en general, a cargo de los urbanizadores, porque, y no se trata de la prestación de determinados servicios individualizados y concretos que justifiquen el pago de un derecho

tributario con motivo de una relación singularizada entre aquella y los individuos.

¿Por qué camino pienso que esté la solución?; yo creo que la solución a este caso, será hacer un estudio del 27 constitucional; pero que no tiene nada que ver con el tema de expropiación.

Esto es: el artículo 27 constitucional dice: “que se dictarán la medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población” y sigue analizando más conceptos nuestra Constitución.

Qué es lo que yo creo y nadie ha discutido, la conveniencia de que los municipios tengan estas superficies, tienen una grave carga cuando autorizan un fraccionamiento, o una subdivisión que es dar servicios municipales, esto qué quiere decir, mantenimiento en nomenclatura, en servicios de conducción de aguas, de drenajes, de pavimentos, de jardinados, la creación de centros comunitarios, etcétera, si no tuvieran aparte de las contribuciones necesarias que por la autorización esto requiere, las superficies correspondientes para proveer estos satisfactores, estarían en un grave aprieto todos los municipios, o sea la justeza de la donación, creo que es de la accesión territorial, creo que es indiscutible; lo que pasa es que, cuál es el título, el título es una expropiación, pues a mí se me antoja algo bien diferente, nada tiene que ver con una utilidad pública advenida que merezca la afectación de la propiedad privada, nada hay más voluntario, que el deseo de un fraccionador de fraccionar y de subdividir; esto por sí mismo excluye el concepto de expropiación, lo que pasa es que un fraccionador específico puede decir: mi voluntad no es donar, voy a trabuco porque la ley me lo establece, no porque yo quiera donar y yo creo que esto es cierto, no hay tal donación, ni esta accesión territorial tiene un fin tributario, sino un fin de regulación urbana, de aquéllos que prevé el artículo 27 constitucional y yo les propongo que así lo veamos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor ministro.

Tiene la palabra el señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Gracias señor presidente.

Como ya lo había anunciado el ministro Aguirre, quiero compartir con ustedes algunas dudas respecto al tratamiento que se da en el proyecto al tema este de las donaciones; en efecto, en la consulta no se analiza que el Legislador estableció donaciones a favor del Ayuntamiento y cuáles son los supuestos para dichas donaciones, precisando qué debe entenderse por donaciones para así determinar si se trata de una donación; sin embargo, sin realizar tal estudio se determina que se trata de contribuciones, específicamente derechos y que la llamada donación que el Legislador prevé, es en realidad una contraprestación en especie. Me genera duda que se trate de la contraprestación de un derecho, la donación que los preceptos impugnados imponen al particular que pretenda una autorización para fraccionar, relotificar, subdividir o fusionar un terreno de parte del terreno que pretende fraccionar, pues si consideramos tal cuestión, debe tenerse en consideración que el Municipio cobra también un derecho que se paga con una cantidad numeraria, según lo que prevé en la Legislación local tal y como se desprende del artículo 430 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes, que en su parte relativa dispone: “Artículo 430.- La SEPLADE, notificará al interesado la resolución de la Comisión Estatal, indicándole en el caso de que haya sido favorable las obligaciones que deberá cumplir, relativas al pago de los derechos o cargas fiscales, estatales o municipales al otorgamiento de donaciones, a las características y especificaciones de la obra urbanización, esto es lo importante, de manera que si se considera que las donaciones que establecen los preceptos impugnados, esta contraprestación estaríamos considerando que por dicha autorización el Estado o el Municipio cobra doble tributación, una por una cantidad de dinero específica, y otra en especie, lo cual considero inaceptable.

Por lo anterior, me inclino más por considerar que si bien puede determinarse que no se trata de una donación, como se prevé en las normas impugnadas, debido a que las donaciones son aquellas que por voluntad del propietario de un bien otorga a otro, y en este caso no es voluntario sino que se trata de una obligación impuesta por la Ley, sí se trata de una especie de expropiación, como lo señala el procurador, y por tanto, debe analizarse como lo aduce el promovente, a la luz del artículo 27, segundo párrafo de la Constitución Federal, y determinar su inconstitucionalidad debido a que no se prevé la indemnización correspondiente, ni se precisan en este caso las causas de utilidad pública que justifiquen el acto.

Sigo abundando en el documento en esta idea; sin embargo, a mí me parece muy interesante la idea que nos propone el ministro Aguirre, de que lo examinemos desde la perspectiva del 27, pero no de la expropiación sino de reordenación urbana, creo que de ese punto deberá analizarse.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor presidente. Me ha parecido muy sugerente, muy interesante, la propuesta que nos hace el ministro Aguirre Anguiano, respecto de que se vea esta donación de terrenos obligatoria para los fraccionadores, en términos del Código Urbanístico del Estado de Aguascalientes, que se vea dentro del contexto del 27, pero no de la expropiación, sino dentro del ordenamiento de los asentamientos humanos en lo general.

Sin embargo, a mí lo que me queda ahí la duda es: ¿entonces cuál es la naturaleza jurídica de esa llamada donación por el Código Urbanístico de aquella entidad federativa? No nos lo resuelve, no nos lo resuelve, ¿si no es una donación, si no es expropiación, qué es?, ¿en qué contexto jurídico vamos a ubicar a este acto imperativo, obligatorio para todo aquél que pretenda llevar adelante un fraccionamiento en el Estado de

Aguascalientes? Creo que eso queda todavía en el aire, yo tengo algunas consideraciones, que si el señor presidente me lo permite, más adelante haré algunas puntualizaciones porque no me convencen los argumentos del proyecto, pero creo que debemos detenernos en este planteamiento que nos hace el señor ministro Aguirre Anguiano. Gracias, señor presidente.

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

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muy breve. Yo creo que tiene toda la razón el ministro Valls, de decir cuál sería entonces la naturaleza, si no es un gravamen tributario. Yo creo que es una carga no tributaria, necesaria y establecida así por la Constitución a favor de los Municipios, y yo creo que la naturaleza es de carga no tributaria, de gravamen a la propiedad, necesario para el desempeño y desarrollo de una subdivisión y de una urbanización, claro que no es algo que sea un producto acabado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias, señor presidente. A efecto de determinar la naturaleza jurídica de las donaciones previstas en los preceptos impugnados, el proyecto dice: "Conviene referirse al artículo 115 de la Constitución Federal, conforme al cual los municipios percibirán las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora. Asimismo, se encuentran facultados los municipios para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, teniendo a su cargo además, la prestación de los servicios públicos de agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia y recolección de basura, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, parques, jardines y seguridad pública, en la página 65. Por tal motivo, tomando en consideración que el costo para otorgar la autorización para constituir un

fraccionamiento, no implica exclusivamente la expedición de la constancia relativa, sino que debe considerarse el gasto que se originará a cargo del Municipio, derivado de la necesidad de atender la prestación de mayores servicios públicos, las donaciones previstas en los preceptos impugnados, forman parte, dice el proyecto, a mí me parece correcto, de la contraprestación que debe otorgarse para obtener la referida autorización, por lo que se está ante la presencia de un derecho, en términos del artículo 13 del Código Fiscal del Estado de Aguascalientes, qué dice el artículo 13 del Código Fiscal del Estado de Aguascalientes, dice: Artículo 13. Son derechos, las contraprestaciones establecidas por el Poder Público conforme a la ley, en pago de servicios administrativos que presta. La determinación anterior, relativa a la naturaleza contributiva de las donaciones previstas en los preceptos impugnados, encuentra apoyo, y yo creo que es correcto, por analogía en el criterio sustentado por el Tribunal Pleno, al resolver el amparo en revisión que tiene por rubro: Ley. Fraccionamientos urbanos de Jalisco. Constitucionalidad de sus artículos 26, 35 y 36”, qué dice este precedente, dice: La obligación del fraccionador de donar al Municipio el 10 ó el 15% de la superficie neta de sus terrenos, es claramente proporcional, ya que la cuantía de la donación estará necesariamente en relación directa con el área del fraccionamiento, y con el valor del metro cuadrado de terreno, y sigue diciendo este precedente: Y, por lo demás, es evidente que ese porcentaje no es exorbitante, excesivo o ruinoso. En estas condiciones, no puede decirse que el artículo 35 de la Ley de Fraccionamientos Urbanos de Jalisco, establezca obligaciones que por desproporcionadas o inequitativas, violen el espíritu del artículo 31, fracción IV de la Constitución. Este último precepto por lo demás, resulta aplicable al caso, dice el precedente, ya que se refiere a que los mexicanos tienen la obligación de contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Y debe entenderse, que las obligaciones patrimoniales impuestas a los fraccionadores para obras de urbanización y servicios públicos –dijo el Tribunal Pleno-, son en realidad una contribución para gastos de interés colectivo. Los artículos 26 y 36 de la Ley citada por sí solos, tampoco resultan

inconstitucionales, pues en dichos preceptos se establece la obligación de pagar una tasa, por supervisión equivalente al 1.5 del importe de las obras de urbanización, lo que implica que existe proporción entre la magnitud de esas obras y la tasa que se cobra. Además, de que ello no resulta equitativo, porque no resulta evidente que sea una tasa excesiva o ruinosa. Por último, si bien la tasa se funda en el valor de las obras de urbanización, y no en el valor del terreno, ello tampoco resulta contrario a la equidad, si se considera que es una tasa por supervisión de obras, y que tal supervisión es en función del valor de las obras, y no del valor del terreno; luego, pienso que es correcto el proyecto, cuando dice que debe otorgarse, para obtener la referida autorización, respecto de las donaciones; que se está ante la presencia de un derecho, y esto se puede fundar en el artículo 13 del Código de Aguascalientes; que queda, pues parece ser, son derechos las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley en pago de servicios administrativos que presta, no es expropiación, es un derecho. Yo estoy de acuerdo con el proyecto en esa parte.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor ministro. Tiene la palabra el señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. El proyecto nos dice, como lo ha señalado el señor ministro Góngora, que esta donación, que es la contraprestación que debe otorgarse para obtener la autorización del fraccionamiento; esto nos lleva a concluir que se trata de un derecho, en términos del artículo 13 del Código Fiscal de aquella Entidad Federativa. Yo no coincido con este punto de vista, me parece que la forma de abordar el asunto en el proyecto, no es la adecuada, puesto que si se establece como requisito para obtener la autorización para el fraccionamiento, relotificación, subdivisión, o fusión de terrenos, la llamada donación de un porcentaje de su superficie, a favor del Municipio, creo que debió examinarse primero, si el acto de que se trata constituye en efecto una donación, en términos de la legislación aplicable, en virtud de que, desde mi punto de vista, sólo habiéndose efectuado el análisis de esta cuestión, y habiéndose arribado a la

conclusión contraria, es que puede iniciarse el estudio sobre la distinta naturaleza jurídica que reviste este acto; es decir, si no es una donación; o si sí es una donación; si es una especie de expropiación, como alega el actor, aun cuando el legislador le hubiese dado otra denominación; y así como si esto es o no es constitucional. En mi opinión, los argumentos que se sostienen en el proyecto, no me llevan a considerar que la donación a que me he venido refiriendo, constituya un derecho, cuyo pago en especie sea autorizado por el Código Fiscal del Estado, por las siguientes razones: si bien el fraccionamiento, relotificación, subdivisión o fusión de un predio, conlleva a la realización de diversos gastos, como lo señalaba el señor ministro Gudiño, por parte del Municipio, en aras de satisfacer la demanda de mayores servicios públicos, también es cierto, que por la prestación de estos servicios, los particulares obligados, deben pagar una determinada contribución, la que se satisface con el pago de los derechos correspondientes, establecidos en las leyes respectivas, de conformidad con el 115, fracción IV, incisos a) y c) de la Constitución Federal, la hacienda municipal se forma, entre otros conceptos, de los rendimientos de los bienes que al Municipio pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor; debiendo, en todo caso, percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora, etc., al igual que los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. En este sentido, en relación con las contribuciones por concepto de prestación de servicios públicos y gravámenes impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, las Leyes de Hacienda y de Ingresos Municipales, establecen los derechos que deben pagarse como contraprestaciones, siendo esta la forma como se determinó, debían cubrirse los conceptos relativos, luego, de admitirse el tratamiento de la referida donación como contribución, concretamente como derecho, se estarían gravando de nueva cuenta los anteriores conceptos, como ya lo señalaba el señor ministro Gudiño, los que se supone quedan cubiertos con los derechos establecidos en las leyes mencionadas, por lo que se estarían obligando al particular a enterar un nuevo derecho sobre el

mismo concepto; es decir, estaríamos en presencia de una duplicidad de la contribución; en razón de lo anterior, pienso que no cabe la posibilidad de considerar como derecho un acto que ni siquiera obedece a su denominación, pues de tratarse de una donación, como lo pretende el legislador, debiera predominar la autonomía de la voluntad del donante, siendo que en la especie, ésta se encuentra -la voluntad del donante- se encuentra sometida al imperativo legal, no es donación, lo tiene que hacer si quiere que le autoricen su fraccionamiento, de este modo, atendiendo a la forma y caracteres que reviste el acto, yo no puedo sino concluir que el requisito impuesto al solicitante para obtener la autorización respectiva, constituye una especie de expropiación, toda vez que se priva al particular de parte de un bien que le pertenece, por causa, de utilidad pública, es para los servicios públicos del fraccionamiento, condición ésta última que en el caso concreto, no se cuestiona, pues contrario a lo aducido por el promovente aun cuando se establece expresamente el destino de cuando menos un porcentaje de las áreas donadas, permitiendo que el Ayuntamiento ejerza actos de dominio a título oneroso o gratuito sobre el excedente de dicho porcentaje, se sujeta a la realización de tales actos afines de interés público, tal como se desprende de la lectura integral del artículo 293 del Código Urbano del Estado, en relación con los artículos 2° del propio ordenamiento y Primero de la Ley de Expropiación Estatal. No obstante se hable de una especie de expropiación y no de expropiación propiamente dicha, puesto que al parecer, pareciera pues, que se está disfrazando el acto expropiatorio bajo la figura de la donación, por obvias razones no se establece indemnización en favor del particular afectado, condición que al igual que la anterior, debiera reunirse en todo caso al verse obligado el solicitante a efectuar tal acto con miras a obtener la autorización correspondiente; de lo anterior se desprende que al no poder exigirse como requisito para fraccionar, relotificar, subdividir o funcionar un predio, la realización de un acto que en realidad constituye una especie de expropiación, y al autorizarse una privación de la propiedad particular fuera del cauce establecido constitucionalmente, lo procedente es declarar la invalidez de los preceptos impugnados, de esta forma cobra aplicación la tesis que cita el promovente, así como la

argumentación que en ella se desarrolla ambas derivadas del pronunciamiento de un Colegiado de Circuito, sobre un caso análogo al que nos ocupa, motivo por el cual considero que los razonamientos contenidos en dicha tesis, podrían servir de base para resolver este asunto de resolverlo así este Tribunal Pleno. Si aceptamos que la naturaleza jurídica de la supuesta donación prevista en los artículos que se impugnan, descartamos que constituye un derecho, no resulta entonces correcto analizar su constitucionalidad a la luz de los principios consagrados en el 31, fracción IV de la Constitución, como se propone la consulta, pues como he mencionado, se trata en realidad de una especie de expropiación que al no reunir las condiciones necesarias para considerarse legalmente válida y al haberse establecido fuera del cauce establecido por el 27 constitucional, desde mi punto de vista es inconstitucional; lo anterior, aunado a que como ya lo dije, el estudio que al respecto se hace en el proyecto, a mi parecer y con todo respeto, se aleja de la cuestión efectivamente planteada por el accionante. Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor ministro. Señor ministro Silva Meza por favor.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, yo comparto la totalidad de lo expuesto por el señor ministro Valls. Efectivamente, desde mi punto de vista se está dando como naturaleza jurídica a este acto de donación uno que no corresponde al de ser unos derechos, esto es, y, por tanto, no se admite el análisis de su constitucionalidad a partir de ser esta categoría de contribuciones, esto es, de ingreso del Estado; yo creo que también coincido con él en el sentido de que, en última instancia debe analizarse frente al artículo 27 constitucional, esto es, en relación con la propiedad privada y respeto irrestricto hacia la propiedad privada; en tanto que, no hay esta característica ni con el contenido de los conceptos que configuran al derecho, desde el punto de vista de la doctrina ni con los hechos en lo particular en función de la regulación que tienen; si nosotros vemos el destino, si nosotros vemos los porcentajes, si nosotros vemos las superficies, vemos que, efectivamente estamos

hablando de lo que el señor ministro señala como una expropiación encubierta. Yo lo pondría también desde esta esfera, si aludimos a que se trata de dos intereses constitucionalmente protegidos, por un lado, el interés del Estado de hacerse de recursos para prestar los servicios públicos en relación con este tipo de propiedad inmobiliaria y, por otro, el interés superlativo de los particulares, también constitucionalmente protegido; entonces, si ponemos en la balanza esos dos intereses, desde mi punto de vista, debe privilegiarse el respeto irrestricto a la propiedad privada para que no sea bajo el amparo de una institución que no tiene las características constitucionales, que tengan el mérito para ser constitutivos de un derecho, desde el punto de vista fiscal, deba de ceder frente a ese respeto a la propiedad de los particulares; en este sentido yo también considero que estos preceptos que estamos analizando son inconstitucionales, gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo quisiera sumarme a la posición que adoptó el señor ministro Aguirre Anguiano; independientemente del vocablo “donación”, se trata claramente del ejercicio de una facultad del Municipio de autorizar fraccionamientos, y esto no es novedoso, siempre en todos los Estados de la República, en todos los Municipios cuando se trata de hacer fraccionamientos se da este tipo de obligación, puede ser que esté mal calificada como “donación”, pero como decía el ministro Aguirre Anguiano: es el cumplimiento de una obligación a la que se condiciona el otorgamiento de la autorización que corresponde al Municipio; luego es algo relacionado con el reordenamiento urbano del Municipio, pero a mí no me parece que esto sea una expropiación, simple y sencillamente: si tú quieres llevar adelante un fraccionamiento tienes que entregar determinados terrenos que son, incluso, indispensables para los servicios públicos que va otorgar el Municipio: los jardines, las calles, etcétera, y así se ha hecho usualmente en todos los fraccionamientos que se realizan; entonces no veo por qué quiera esto interpretarse como una expropiación. Ahora, estoy de acuerdo en que es forzado, porque ya

destacaba el ministro Gudiño y me parece que también el ministro Valls, que si existe un régimen de derecho relacionado con el fraccionamiento, pues cómo vamos a interpretar que también es otro derecho el hacer la donación de los terrenos, no, es algo relacionado con las atribuciones que tienen los Municipios de reordenamiento urbano en que pueden establecer condiciones muy coherentes y muy lógicas, como es: el que se entreguen al Municipio, pues aquellas áreas que exige el fraccionamiento para la prestación de los servicios municipales; entonces, yo me sumaría más bien a este enfoque que dio el ministro Aguirre Anguiano al problema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor ministro, tiene la palabra el ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias presidente. Un argumento de refuerzo o argumentito, si vale la disminución. Jamás he visto una escritura de donación de calles y machuelos a un Municipio, esto no quiere decir que no exista alguna, no lo sé, simplemente jamás he visto eso y nadie pone en duda que es patrimonio municipal la calle; cómo llegó a ser patrimonio municipal una calle de un Municipio, y pónganme de ejemplo la ciudad que quieran. A lo mejor el Distrito Federal no vale como ejemplo porque es una ciudad antiquísima, pero piensen también en las ciudades nuevas que puede haber en este país. ¿Por qué? Por regla general, eso sí me atrevo a decir, no se donan las calles y los machuelos a los municipios, porque por su propia naturaleza son municipales; y eso ¿por qué razón? Pues por la razón de ordenamiento urbano.

¿Qué pasaría si en una calle el fraccionador dijera ¡ah! pero aquí transita quien yo diga, esto no es municipal ni está abierta al libre tráfico?

A veces se ve algo parecido a esto que estoy diciendo por razones de seguridad, pero yo digo que es lo más antiurbanístico que pueda haber, que cada quien ponga su valla y por aquí circula quien yo digo que puede circular; incluso con alguna palabra extranjerizante se habla de

clostes, esto es muy peculiar; pero la realidad es que las calles son calles y son municipales y no hay, por regla general cuando menos, los absolutos, son muy difíciles de utilizar en nuestro lenguaje jurídico escrituras de donación.

Una carga natural por razones de ordenación municipal, urbanística. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo también creo que no es una expropiación, porque no es necesario que haya una indemnización. El Estado está recibiendo una porción de predio que va a fraccionar, por eso es mucho más fácil encuadrarla como derecho, como una contribución. Además el hecho de considerar esta donación como derecho, tiene la ventaja de darle a los contribuyentes las garantías constitucionales que otorga la fracción IV del artículo 31 constitucional, es decir, previsión legal, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público.

Tampoco creo que pueda considerarse una modalidad con fundamento en el artículo 27, puesto que las modalidades implican una limitación al derecho de propiedad, pero no una eliminación del derecho de propiedad.

La donación en comento, cumple con las notas de un tributo, repito, la donación en comento cumple con las notas de un tributo: 1.- Es un ingreso estatal, en este caso, del municipio; 2.- Tiene su fuente en la ley; 3.- Es una prestación en dinero, en especie, en este caso en especie. Se encuentra destinada al gasto público, puesto que será para la prestación de servicios públicos.

Salvo que haya otros argumentos, yo estoy de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, señores ministros me ubico en la página cincuenta y cuatro del proyecto, donde viene transcrito el artículo 292, dice: “Los ayuntamientos aprovecharán para infraestructura, equipamiento y servicios, cuando menos el 50% de las áreas de donación que reciban por parte de los fraccionadores, conforme a lo dispuesto en este Código y al dictamen correspondiente.”

En la página siguiente, se transcribe el artículo 293: “Del área total de la donación de cada fraccionamiento, cuando menos el 30% deberá destinarse a áreas verdes, parques y jardines, cuya superficie será considerada como un bien del dominio público del Municipio. El fraccionador tendrá la obligación de equipar dicha superficie para tales efectos, en los términos que se le señale por parte del ayuntamiento. Dicha obligación formará parte del dictamen de autorización, el resto de la superficie se entregará limpia y sin escombros. El Ayuntamiento podrá ejercer actos de dominio a título oneroso o gratuito, en términos de lo dispuesto por la Ley Municipal del Estado, respecto de la superficie que exceda de lo contemplado en el artículo 292, y el párrafo anterior, siempre y cuando tenga como finalidad cualquiera de las siguientes: 1º.- La enajenación a título oneroso o permuta para la adquisición de otros inmuebles que se requiera para la atención de los servicios públicos a cargo del ayuntamiento; 2º.- Arrendamiento, donación o comodato a favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social con un claro beneficio para la población, y que no persigan fines de lucro; 3º.- La enajenación a título oneroso a favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad; 4º.- La permuta con la federación o el estado, de inmuebles que con su ubicación, características y aptitudes satisfaga las necesidades de las partes; 5º.- La compra o permuta de bienes inmuebles que sean necesarios para la ampliación o alineamiento de calles o avenidas, así como para la realización de cualquier tipo de obra pública”. Lo que quiero yo destacar ante ustedes, es que no se va a dar

el cien por ciento de la donación o de esta parte que se da al Municipio, a obras de infraestructura, equipamiento y servicios, sino que también parte de esa se va al Municipio para que éste lo disponga en lo que estime conveniente, con lo cual yo creo que este aspecto, por lo menos, sí podría considerarse inconstitucional y que rebasa a lo establecido por el 27 constitucional. Gracias señor presidente.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor presidente. Yo creo que ya son varias o tres las posiciones que se han previsto, la de quienes sostienen que es una expropiación, la de quienes consideran que es una imposición de modalidades, y la de quienes están estimando que estamos frente a una contribución. En el caso de la expropiación, básicamente lo que se está sosteniendo es que se realiza una apropiación por parte, de parte de un porcentaje, el patrimonio de los fraccionadores, y que esto se incorpora a la masa patrimonial del Municipio, luego vemos bajo qué características, el ministro Gudiño ya señalaba alguna de ellas, y que al incorporarse no se lleva a cabo una indemnización previa, por ende, al no haberse llevado una indemnización previa, estamos ante un acto de privación prohibido por el segundo párrafo del artículo 27. Quienes han sostenido que se trata de un tema relacionado con la imposición de modalidades públicas, me parece que lo que nos están contando es que el Estado o el Municipio, en este caso, en esa modalidad específica de organización, lo que está haciendo es determinar ciertas características respecto de la propiedad privada para efecto de satisfacer los fines del artículo 27, en su párrafo tercero; y finalmente los compañeros que nos están sosteniendo la idea de la contribución, básicamente nos dicen, si bien está marcada en el artículo 292, la característica de un derecho, perdón, no en el 292, está marcado el derecho, a final de cuentas se está realizando o exigiendo una contribución individualizada. Yo quisiera tomar posición respecto de estos elementos de la siguiente manera. El proyecto lo que nos viene planteando y lo que señalaba el ministro Góngora hace un momento, es

que estamos frente a una contribución, y estamos frente a una contribución porque de manera unilateral y por vía coactiva, se está realizando, respecto de los fraccionadores, una carga que, a juicio del proyecto y del ministro Góngora y del ministro Azuela también, tiene el carácter de carga tributaria, y a partir de esta consideración, me parece que ellos están distinguiendo entre los derechos que se pagan por las contraprestaciones, es decir, claramente tienen el carácter de un derecho, como lo acabo de decir; y la vía de otro tipo de contribuciones, que necesariamente se pagan por vía de especie, para efectos de integrar un patrimonio.

Lo que me parece que tenemos aquí que hacer, es esto que estaba haciendo el ministro Gudiño, distinguir los distintos aspectos que tiene señalados la ley. Yo estaba viendo el tema –yo estoy en la página 41, donde se transcriben prácticamente todos los artículos- haciendo el siguiente cotejo: En el artículo 311, fracción I, por ejemplo, se habla de los fraccionamientos habitacionales, urbanos, residenciales; en la fracción III se habla de las donaciones y se dice que cuando sean éstos fraccionamientos habitacionales, urbanos y residenciales, el fraccionador deberá donar al Municipio el 12% de la superficie neta.

Entonces, de su 100% toma un 12%; ese 12% lo tiene que repartir –lo decía bien el ministro Gudiño- de acuerdo con el artículo 292, en un 50% para infraestructura, equipamiento y servicios. En el artículo 293, de ese 12% donado un 30% lo tendrá que distribuir entre áreas verdes, parques y jardines; y un 20%, que está en el párrafo segundo del propio artículo 293, que queda incorporado dentro del patrimonio del Municipio, pero me parece que queda con una naturaleza jurídica. Me parece que el 50% y el 80% quedan como bienes del dominio público del Municipio, y el 20% restante, para llegar a un 100%, queda como bienes del dominio privado del Municipio y, por ende, puede realizar actos, como lo señalaba también el ministro Gudiño, de enajenación.

A mí sí en principio me parece complicado admitir de dónde sale este 20%, no encuentro ahí la justificación para que traslade yo mi propiedad,

o un porcentaje de mi propiedad, el 20% del 12% total, para que después, respecto a la misma se realicen actos de donación a particulares.

Entonces, tendría yo dudas, en primer lugar, sobre el 20%, igual que lo señalaba el ministro Gudiño; pero con el 80% restante, me parece que el tema sigue siendo saber cuál es su naturaleza jurídica, que aquí el problema me parece que parte de lo siguiente: Si nosotros tuviéramos un predio, vamos a pensar que de una hectárea, y ese predio de una hectárea se subdividiera en lotes, me parece que al momento de presentar la subdivisión deben ir contempladas calles, porque si no, no entendería yo cómo presento un plan de lotificación sin calles. Esto me parece que es un asunto bastante complicado. Imaginemos, simplemente, tantos lotes dentro de la hectárea que yo quiero urbanizar o fraccionar y después vender, ahí van incorporadas las calles; entonces, el 50% que se me está exigiendo como área de donación es algo distinto a calles y tiene que ver con infraestructura, equipamiento y servicios, que no me parece que sea en rigor calles o pueden ser calles; aquí ya hay un primer problema que me parece que tenemos que deslindar, porque si no estaríamos donando dos veces un mismo objeto, o una nada más y creo que sería complicado. El 30% restante, que está en el artículo 293, sí me parece que tiene un destino completamente distinto, que es forzar a los urbanizadores a crear áreas verdes, parques y jardines, para efecto de generar cierto tipo de condiciones de vida dentro del lote que a final de cuentas está fraccionado.

Entonces, sí me parece que tendríamos claramente que diferenciar entre la materia que está siendo sujeta a fraccionamiento, está ya presentada con calles, y a esas calles se les incorpora el 50% o infraestructura, equipamiento y servicios es un área completamente distinta.

Si no estuviera establecida la lotificación y señaladas las calles, y el 50% de ese 12% que tomé sólo como ejemplo, se destina a infraestructura, equipamiento y servicios, me parece que está en la racionalidad misma

de la lotificación; no se va a presentar una lotificación tan cerrada que ni siquiera pueda tener calles; y esto sería una cuestión grave.

Allí me parece que, en rigor -y esta es la distinción fina- si esta determinación de las calles califica como imposición a la modalidad, imposición de una modalidad a la propiedad privada, en términos del tercer párrafo del 27, o califica como una donación en especie, una contribución en especie, mejor denominada donación para estos mismos efectos, hay una tesis de la Segunda Sala, yo coincido con ella, en que dice: “que deben atenderse a la naturaleza de las contribuciones y no a sus denominaciones que les dio el legislador ordinario para poder definir esta condición”; consecuentemente con ello, me parece, yo no tengo una respuesta completa, porque digamos no tengo algunos elementos que me parece que son necesarios para distinguir e identificar de qué estamos hablando; cuando hablamos de un cincuenta por ciento de la donación, en el treinta me queda claro, y en el veinte sí coincido con el ministro Gudiño, en que está un poco violento hacer esta individualización de un veinte, para que me donen, entre comillas, para que después yo, done a su vez a instituciones con ciertas características, por loable que pueda ser este propósito, pero sí me parece que tendríamos que precisar qué características tiene la condición de lotificación y después qué estamos haciendo con ese cincuenta por ciento, y de qué forma lo estamos introduciendo en el permiso de lotificación, porque ahí sí puede tener me parece naturaleza bien diferente, una cosa u otra en este sentido; entonces, simplemente, lo presento sin tomar todavía una posición, porque no he encontrado estos elementos para poder tener una respuesta señor presidente, pero quería mencionar este elemento.

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

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente, también en un argumento de refuerzo a lo que decía el ministro Gudiño, también hay un precepto, el 479, perdón, el 479, donde se establece la facultad del

Ayuntamiento, de señalar los terrenos que le deberán de ser donados, ¡vamos!, lo que desnaturaliza totalmente la característica del derecho, y si nos vamos a los términos concretos de los derechos, rebasa con mucho el concepto y contenido que esta Suprema Corte ha tenido en cuenta para calificar el hecho imponible, en relación con la actividad que va a realizar el Estado correctiva a la contraprestación, ya que se ha hablado de destino, se ha hablado de porcentajes, y todo esto nos lleva a decir que el derecho desde mi punto de vista no lo es. Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente, voy a tratar de ser breve, porque se ha advertido muchísimas opiniones en relación al proyecto, siguiendo la misma línea de razonamiento que marcó el ministro Cossío de los planteamientos; en primer lugar, yo me pronuncio porque no es expropiación en este caso; es decir, tengo una opinión formada, categórica; en segundo lugar, me adheriría a la posición que han manifestado los ministros Aguirre, y el ministro Azuela que se sumó a ella, porque entiendo que él no se pronunció sobre los derechos, sino porque se analizara desde la óptica del tercer párrafo del 27 constitucional, que me parece que tampoco es excluyente, después tratar de ubicar la naturaleza, ya precisa del acto; no voy a repetir, ya se ha leído el artículo 27 constitucional, es evidente que nuestro sistema constitucional, la propiedad privada, está sujeta a las modalidades que dicta el interés público; y en este caso, la diferencia con la expropiación es que las modalidades se dictan por normas generales, es de explorado derecho y la doctrina así lo ha establecido, verdad, precisamente para satisfacer necesidades colectivas, y una de ellas, es el desarrollo adecuado de los centros urbanos y rurales, está concatenado el párrafo tercero, si ustedes lo ven, no son supuestos diferenciados; las modalidades, están vinculadas directamente con esta parte: “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, -y sigue diciendo, y luego dice;- en consecuencia, -lógicamente en consecuencia

de esa declaración constitucional- se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra etc.; está es una facultad concurrente, de acuerdo con el 73 y las leyes que emanan de la Federación, los estados y los municipios, los municipios no legislan, estamos analizando la legislación estatal; me parece, entonces, que lo que, estamos en presencia, es precisamente, y estoy totalmente de acuerdo con el ministro Aguirre, que estamos en presencia de modalidades que se han dictado.

Ahora bien, cuál es la naturaleza jurídica. Cuando yo encontré el proyecto que ustedes tienen a su vista ¿verdad?, analicé este tema, y pensé, o llegué a la conclusión de que el enfoque había sido este precisamente por el precedente, porque hay una razón de ser que aquí se ha expresado del ministro Cossío, por supuesto del ministro Góngora primero, de por qué tiene las características de un tributo, consecuentemente de una contribución y dentro de toda esta clasificación de un derecho, entiendo que ese fue el razonamiento que se siguió en el precedente; y consecuentemente, el proyecto recogió el precedente.

Ahora bien, yo considero que si lo enfocamos desde el punto de vista del 27 constitucional, las modalidades que dicta el interés público, me parece que hay que ser cautos, porque finalmente el artículo 169 da respuesta al planteamiento que hacía el ministro Cossío, de qué es infraestructura, etcétera, y lo dice claramente, para los efectos de este Código se entiende por infraestructura urbana los sistemas de redes y organización y distribución de personas, bienes y servicios para el buen funcionamiento de los centros de población, en beneficio de la comunidad tales como: Estructura vial, electricidad, teléfonos, agua potable y drenaje. Por equipamiento urbano al conjunto de inmuebles e instalaciones, construcciones y mobiliario destinados a prestar a la población los servicios administrativos, educativos, comerciales, de salud y asistencia, recreativos, vialidades y otros; así como los inmuebles, edificios y espacios públicos o privados en los que se desarrollen las

actividades económicas, y por servicios urbanos, las actividades operativas públicas o concesionadas a particulares, para satisfacer necesidades colectivas tales como: Transporte, recolección de basura, distribución de agua, vigilancia, bomberos, jardines, cementerios, mercados, y centros comerciales.

Consecuentemente, todo esto tiene un contenido de interés público indiscutiblemente. Yo señores ministros, estaría de acuerdo en darle el enfoque que aquí se ha señalado, para resaltar que la propiedad privada puede ser sujeta de modalidades, yo estoy convencido de que la Federación, los Estados, y los Municipios, pueden establecer este tipo de cargas, permítanme llamarlo así para no calificarlos, sobre los particulares que van a construir un fraccionamiento, porque además van a tener un beneficio económico; entonces, a mí me parece que aquí, hay dos aspectos medulares, si es racional la imposición de esas medidas conforme a las modalidades que dicte el interés público, no, me parece uno de los elementos fundamentales; y segundo, si dentro de esa racionalidad, se están destinando esas aportaciones que tienen que hacer los particulares al solventar intereses públicos, que no necesariamente tienen que ser vinculados directamente a la comunidad, que va a estar ahí, sino también para el propio Municipio que tiene que resolver cuestiones específicas; consecuentemente, a mí me parece que en este caso, no puede hablarse de expropiación; en segundo lugar, Federación, Estados, y Municipios, tienen derecho conforme al 27, párrafo III, a establecer esas modalidades y finalmente, que me parece que lo que se trató de hacer en el proyecto fue, conducir esto conforme a un precedente, que lo que trataba de hacer era establecer la naturaleza jurídica concreta, de ese acto de donación que se le impone a los particulares.

Desde mi punto de vista, yo no tendría inconveniente en también modificar eso para hablar de una carga derivada, de las modalidades que dicta el interés público en estos casos.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Ya precisó el señor ministro Fernando Franco, yo no me adhería a esta interpretación que viene del precedente de que se trata de una carga tributaria, pienso que desde luego a quienes se dedican al negocio de hacer fraccionamientos resulta muy atractivo, o bien que se interprete que es una expropiación, lo cual tendría como resultado, que se les tuviera que indemnizar, o que se interprete como un derecho tributario, yo aquí no veo dónde está la contraprestación relacionada con ese derecho tributario, podría quizás pensarse en impuestos a los fraccionadores. Pero yo pienso con el ministro Aguirre Anguiano, que esto deriva del párrafo III del artículo 27, en relación con la fracción III del artículo 115 de la Constitución, y que por la naturaleza de lo que es esta modalidad de la propiedad, surge esa carga administrativa que tendrá quien hace un fraccionamiento, que responde a la lógica de ese sistema. "...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en

perjuicio de la sociedad...” o sea, se está claramente estableciendo lo que se ha denominado la función social de la propiedad privada, esto se ve muy claramente cuando se da un fraccionamiento ¿qué va a ocasionar este fraccionamiento en la vida de una comunidad? Decía el señor ministro Aguirre Anguiano, que en el Distrito Federal, quizás no se dieran casos porque es muy antiguo, pues todo el crecimiento del Distrito Federal, en gran parte de lo que hoy lo constituye, ha sido a base de fraccionamientos, en los que se han llevado a cabo exactamente estos mismos sistemas, en que para autorizar un fraccionamiento, se tienen que entregar las calles, se tienen que entregar los jardines, más aún, no entendería yo, que se sacara a la venta los lotes de un fraccionamiento sin calles, sin jardines y sin lugares, que allí es donde yo veo el 20%, donde va a tener sus oficinas el Municipio, donde va estar el servicio de bomberos, donde van a estar en fin, los servicios que automáticamente tendrá que prestar el Municipio y esto viene del 115, fracción III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales y ahí puede estar ese 20% porque tiene que haber lugares donde se hagan construcciones de esta naturaleza, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, también debe haber locales donde estén las fuerzas de seguridad pública, los demás que las legislaturas locales determinen; en otras palabras, se sigue de la naturaleza de un fraccionamiento que se entregue esto, se le ha llamado indebidamente y en eso coincido con quienes han hablado en ese sentido, que el término donación no ha sido correcto, porque lo propio de la donación es que es un acto de plena libertad, de plena libertar y aquí obviamente se les está imponiendo, pero en el fondo puede haber una interpretación, si tu no quieres espontáneamente darme lo que se te exige, no se te autoriza el fraccionamiento, o sea, que no se da una cosa sin la otra; entonces, tienes tu que entregar ¿Por qué? Porque de otra manera no puede autorizarse el fraccionamiento en la medida en que no se podrá cumplir con todos estos deberes que tiene el Municipio; por ello, incluso en la

zona nor-poniente del Distrito Federal, por mucho tiempo no se admitían fraccionamiento y hoy está lleno de fraccionamientos con grandes problemas, derivados de que no se cumplió debidamente con esto, entonces para mí, sigue de la naturaleza del sistema, me resisto a considerarlo como una carga tributaria que es impuesto, derecho, producto, aprovechamiento y por ello coincido con el ministro Aguirre en su primera intervención, pienso que fue desafortunado nuestro anterior criterio, al que le aplicamos el 31, fracción IV; más aun en este proyecto dentro de este enfoque se habla del 31, fracción IV y entonces, se dice, se deja al arbitrio de la autoridad; yo creo que el argumento es correcto, pero derivado simplemente del 16 constitucional, que debe haber fundamentación y motivación de una autoridad y debe señalársele ciertos límites en cuanto a determinar qué es lo que se tiene que entregar.

Entonces, para mí aun el argumento que lleva finalmente a declarar la inconstitucionalidad de un precepto me parece válido, pero desvinculado del 31, fracción IV.

Reitero, pues mi posición a favor de la postura del ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias.

Tiene la palabra el señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muy breve, perdón señor presidente.

Una modalidad es una limitación al ejercicio del derecho de propiedad, es una carga, pero de ninguna manera implica la pérdida del derecho de propiedad; entonces, estamos dándole una interpretación que va más allá de modalidad y lo está diciendo el párrafo tercero del 27 constitucional: "La Nación, tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público"; ¿cuáles?, determinado número de pisos como se establece en algunos planes de desarrollo urbano o delegacionales, determinado tipo de

fachadas, como se establecen otros; en fin, creo que le estamos dando un alcance que no tiene al término modalidad; modalidad es una limitación al ejercicio del derecho de propiedad, pero nunca la pérdida del derecho de propiedad.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra la ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Simplemente de manera muy breve para fundar mi voto.

Yo me había abstenido de intervenir, porque platicando en corto con el ministro Franco, él había comentado desde un principio su idea de darle un giro al proyecto en el sentido de que no se trataba de un problema de expropiación, no meterse tanto a definir la naturaleza jurídica sino más bien enfocarlo por el aspecto que él mencionó, relacionado con las modalidades de la expropiación a que se refirió en relación con el artículo 27 constitucional, con lo cual yo estaría totalmente de acuerdo; ¿por qué razón?, bueno, si nosotros vemos el concepto de invalidez que hace valer el procurador general de la República, este concepto de invalidez se refiere exclusivamente a determinar que hay violación al artículo 27 constitucional, en virtud de que se está disfrazando una donación con una expropiación y que esto no es válido, porque al final de cuentas lo que se está haciendo es obligar a dar una parte de su propiedad.

Sin embargo, por las razones que ya abundantemente han señalado tanto: el señor ministro ponente, el señor ministro Aguirre, el ministro Azuela, el señor ministro Cossío; el ministro Góngora en este mismo aspecto, yo coincido plenamente con ellos, en el sentido de que sí se puede enfocar como una modalidad el artículo 27 constitucional, necesaria, obligatoria y además indispensable para la creación de cualquier fraccionamiento que se pueda presentar en un área urbana; porque de lo contrario, bueno, pues estaríamos con un problema de no

tener una adecuada conducción en el establecimiento de este tipo de fraccionamientos y pues esto pretendería establecer un caos cuando se llevara a cabo un fraccionamiento de esta naturaleza.

Entonces, yo creo que constitucional y jurídicamente están establecidas las bases para determinar que no se trata de una expropiación; no estamos dentro de las posibilidades que se mencionan de manera específica en el artículo 27 constitucional. Y aquí lo único que valdría la pena reflexionar, es hasta dónde llegaría el análisis de racionalidad, al que se refería el ministro ponente, en el momento en que se estudian cada uno de los artículos correspondientes; mencionaba, que el concepto de invalidez está referido de manera específica a determinar si es o no expropiación.

Creo que se ha manifestado cuando menos por una mayoría de los señores ministros, que no existe un problema de expropiación y en eso no he escuchado, al menos los que así lo han externado; la otra parte de los señores ministros sí han mencionado que es una expropiación. Pero, en la elaboración del engrose del proyecto, creo que esto contesta puntualmente el concepto de invalidez que se aduce por el procurador general.

Sin embargo, la pregunta es, cuando hablaron de racionalidad, ¿aquí implica el análisis de cada uno de los artículos que se vienen impugnando, para determinar si cumplen o no con la tesis de racionalidad, para efectos de determinar su constitucionalidad?, ¿o sí simplemente nos vamos a quedar con la simple determinación de sí basta con especificar que no se trata de un problema de expropiación, para determinar que está perfectamente, pues sobre todo establecido en el artículo 27, como modalidad con los argumentos que ya habían señalado y quedarnos nada más en eso, que es constitucional, o si vamos a entrar a un análisis específico de cada uno de los artículos, para determinar si son o no razonables y por tanto, constitucionales.

¡Gracias señor presidente!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño Pelayo, me pidió usted la voz, señor ministro.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, yo estoy de acuerdo en que no se trata de una expropiación; eso me queda mucho muy claro.

También estoy de acuerdo en que ¡bueno! hay exigencias de regulación urbana que imponen, pero a mí me sigue causando duda, este veinte por ciento, hay un veinte por ciento que ingresa al Municipio. Dice el señor ministro Azuela, que no es derecho, no es impuesto, no es aprovechamiento; entonces qué naturaleza tiene ese veinte por ciento, que es un ingreso y del que va disponer de acuerdo con las disposiciones que establece la ley, va a poder donarlo, va a poder enajenarlo, va a poder arrendarlo.

Ese veinte por ciento, es constitucional o no es constitucional, y qué naturaleza tiene, yo observo estas dudas; los demás aspectos se han aclarado, hemos avanzado mucho en esta discusión; pero hay un remanente del cual puede disponer “libremente”, el Municipio, es un ingreso para él, qué naturaleza tiene este ingreso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Gracias señor ministro!

¡Bien! Como señalaba el señor ministro Cossío en su intervención, se han establecido claramente tres distintas posiciones, los señores ministros Gudiño, Valls, y Silva Meza, estiman que estamos en presencia de una expropiación; así registré en algún momento que es inconstitucional.

¿Quiere hacer alguna aclaración, señor ministro?

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: ¡Gracias señor presidente!

Porque yo, más o menos ceñido al concepto de invalidez como se venía manejando como una especie de expropiación encubierta, para no aludir a la expropiación como tal, yo asumiría ya en lo aquí dicho, que se trata de una modalidad, o sea, voy del párrafo segundo, al párrafo tercero, pero de todas maneras tendría yo dudas respecto de su

inconstitucionalidad, pero a partir de que reconozco el acto claro para efecto de indemnización, no se da, lo asumo, lo acepto como modalidad; pero modalidad que tal vez excediera de los principios constitucionales, no es derecho, no es expropiación, ni especie de expropiación, sino una modalidad en los términos del párrafo tercero al veintisiete.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Gracias señor ministro!

Señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Señor presidente, en mi escrito dije, porque entre las dos posiciones o contribución, o expropiación, me parecía más adecuada la de expropiación por el carácter de unilateralidad, pero sin que yo sostenga que es expropiación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Una especie de expropiación.

¡Bien! Posturas en favor del proyecto, se han expresado desde luego la del ponente, aunque aceptó modificar el tratamiento; la del señor ministro Góngora, que dice que es una contribución, derecho concretamente; el señor ministro Cossío, reconoce que es una contribución, aunque no se manifestó en cuanto a la constitucionalidad de la misma, por las dudas que nos resaltó; y los demás señores ministros en el sentido de que el proyecto amerita un tratamiento distinto al que se da. Ante esta situación, yo quiero fijar mi posición en los siguientes términos.

¿Estamos en presencia de una expropiación? mi óptica personal es que no, el acto jurídico de expropiación, tiene como característica esencial, la privación del derecho de propiedad privada, en contra aun de la voluntad de quien lo detenta, aquí no se da este dato esencial de la expropiación, porque quien solicita la autorización para fraccionar tierras, lo tiene que hacer bajo la disposición de hacer lo que la ley llama, “donaciones”.

Segunda pregunta: ¿hay modalidades a la propiedad privada? Desde luego que sí, la ley define los tamaños de los lotes, las alturas de las construcciones, el ancho de las calles, un mínimo de vallas para zonas verdes, parques y jardines, sí hay imposición de modalidades a la

propiedad privada, ¿hay ordenación o reordenación urbana? Desde luego que sí, se exigen obras de infraestructura, alineación de calles, se prevé la densidad poblacional de acuerdo con las características de los fraccionamientos y más etcéteras que demuestran claramente una intervención legislativa, para que los fraccionamientos que se autoricen, tengan este apego a la ordenación urbana,

En esto, para mí no me genera duda de que se están ejerciendo por el Legislador atribuciones de la fracción III del artículo 27 constitucional. Pero hay algo más, hay algo más que es un ingreso municipal, la donación que se hace a favor del Municipio, constituye un ingreso municipal.

Y qué nos dice la Constitución sobre los ingresos municipales, dice la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal: “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor”.

En esto de “otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor”, recuerdo a los señores ministros que los Códigos Financieros estatales, suelen ir de la mano con el Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que los ingresos de la hacienda pública, son los conocidos impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Entonces creo que además de decidir que en el caso no hay una expropiación, además de advertir que en los mismos preceptos legales que establecen los requisitos para establecer nuevos fraccionamientos urbanos, se ejercen funciones que imponen modalidades a la propiedad privada y que tienden a la ordenación urbana municipal, hay un ingreso, sin el cual no se puede dar la autorización correspondiente.

Y este ingreso en el precedente que se cita en el proyecto, al cual se refirió el señor ministro Góngora Pimentel, lo ubicamos dentro del

concepto “derecho”, como una contraprestación para obtener un resultado de parte del Estado.

En la teoría de los derechos hemos abordado mucho, que si bien existe el factor de equilibrio entre lo que se pide y se paga por ello, esto no tiene que ser exactamente correspondiente y que es el Estado de acuerdo a la finalidad del bien concedido, en el caso la autorización para fraccionar, quien puede fijar con un margen de libertad el monto de estos derechos.

Me interesa mucho la decisión, si estaremos en presencia de un derecho o de un aprovechamiento, porque ya anunciaba el señor ministro Azuela, si decimos que esto no es un pago fiscal, pues lo demás que dice el proyecto a continuación ya de suyo estará mal. Si decimos que es un aprovechamiento las reglas del aprovechamiento, son distintas a la de las contribuciones, pero, en principio, tiene el carácter de ingreso para el Municipio y éste debe estar clasificado dentro del clasificador de ingresos que he mencionado.

Hasta ahora, yo sigo pensando que se trata de un derecho, es una contraprestación que se debe enterar al Municipio, para obtener el derecho a fraccionar.

Si alguno de los señores ministros quisiera tener intervenciones. Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- Gracias ministro presidente.

Yo no me había pronunciado, pero, en realidad, coincido básicamente con que efectivamente el problema en el manejo del lenguaje lo llama “donación”, pero, en realidad no lo es, es un pago en especie llamadas, inclusive, “tasas”, cuyo destino son servicios públicos. Yo pienso que también es una contraprestación, es un derecho y desde este punto material, pues sería precisamente un pago de derechos en especie.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Gracias señor presidente.

En cuanto a la naturaleza jurídica, tengo a la mano el Código Fiscal del Estado de Aguascalientes, y aquí nos está definiendo cada una de estas figuras, que en materia fiscal, entendemos que tienen a veces regulación específica.

Dice el artículo 12: “Son impuestos: las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general de obligatorio a cargo de personas físicas y morales, cuya situación coincida con la que la ley señala, como hecho generador de la obligación tributaria, para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a cargo del gobierno del estado”.

Artículo 13: “Son derechos: las prestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley, en pago de servicios administrativos que presta”. Creo que hasta este momento hay algunas opiniones que establecen que en este renglón debiera ubicarse el pago correspondiente. Yo tengo mis dudas, por eso quiero leerles las otras definiciones.

Dice el artículo 14: “Son productos: los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales.

El artículo 15: “Son aprovechamientos” y aquí es donde quiero hacer un hincapié, “Son aprovechamientos: los recargos, las multas y los demás ingresos del Estado, no clasificadas como impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o participaciones”. Me da la impresión de que encaja más en este rubro, y dice: “son contribuciones de mejoras: las prestaciones que fija la ley, a quien, independientemente de la utilidad

general, obtienen beneficios diferenciales, particulares, derivados de la ejecución de una obra o de un servicio público”. Y, por último.

Artículo 17: “Los impuestos, derechos, aprovechamientos y las contribuciones de mejoras, se regularán por las leyes fiscales respectivas o en su defecto por el código”.

En mi opinión, no sé, probablemente esté equivocada, pero creo que encaja más en el rubro de “aprovechamientos”, porque de alguna forma no es la contraprestación directa por el pago de un servicio, que en este caso sería, quizá darle los permisos correspondientes para que se lleve a cabo el fraccionamiento. Yo entiendo el aprovechamiento, como lo define el artículo 15, como el cajón de sastre; el cajón de sastre, donde lo que no cupo en las otras definiciones, se deja al rubro “aprovechamientos” y yo creo que podría encajar más en este aspecto, señor presidente.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Sí, señor ministro.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Yo pienso que cuando en las intervenciones se dan tres posibles soluciones, esto dificulta enormemente la votación; sin embargo, me parece que la intervención de la ministra Luna Ramos y la de usted, pueden contribuir a que quienes hemos dado el enfoque relacionado con el reordenamiento urbano y quienes, en principio, han hablado de la visión fiscal, podríamos sumarnos, en la medida en que ambos argumentos son conciliados, finalmente en esta interpretación, que se trata de un aprovechamiento y en ese sentido, pues ya es valedero aplicar el 31, fracción IV, atemperado por los demás elementos de que estamos ante un reordenamiento urbano y que no se pretenda que esto debe ir como si se tratara de un impuesto, de un derecho sino que esto tendrá que ver con la modalidad propia de lo que ocurre en la autorización de fraccionamientos; entonces yo me sumaría a esa posición.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Me parece muy interesante lo que dice el ministro Azuela y lo vería de esta forma: yo creo que la imposición de modalidades se puede realizar de diversas maneras, hace un rato el ministro Valls ponía algunos ejemplos muy ciertos, por ejemplo cuando se le impide a un particular construir más de determinado número de pisos ahí el Municipio no percibe un ingreso directamente, simplemente esa es una carga que se le traduce patrimonialmente al particular, en virtud de que en lugar de vender "x" número de departamentos, va a tener que vender menos porque no pudo haber construido más pisos por una restricción urbanística; eso, claro, indirectamente le puede generar un perjuicio al Municipio por vía del predial y tal, pero directamente no le reportó un ingreso, en el caso concreto, que estamos viendo, sí le reporta un ingreso en la medida en que tiene dentro de su patrimonio un 13%, un 12%, un 12.5% de lo que corresponda de acuerdo con las características del predio; entonces, puede ser conciliable, como lo decía el señor ministro Azuela, en el sentido de que la imposición de modalidades se realiza en este caso por vía de un camino tributario, una vez que entra al patrimonio del Municipio y como lo acaba de leer la ministra Luna Ramos, tiene esa naturaleza de elemento patrimonial y se llevó a cabo respecto del particular como una imposición de modalidades y respecto del Municipio, como una incorporación de carácter patrimonial, en este caso, claramente un 80% son bienes del dominio público, tendría que hacerse un proceso de desincorporación y tal y cual y ese 80%, en principio tiene una finalidad o un apoyo de carácter particular. Yo en eso, creo que es una forma adecuada, porque estamos viendo los dos elementos: el de afectación del particular y de lo que le significa y lo que le refleja al propio Municipio en términos de la composición de su hacienda pública municipal; yo en eso estaría completamente de acuerdo, la única duda que me sigue quedando está claramente combatida, son las fracciones del artículo 293, yo coincido claramente con el ministro Azuela y también lo puso en términos muy correctos cuando se dice: Ese 20% del remanente del 20%, qué función

está satisfaciendo, estoy en la página cuarenta y dos del proyecto, y el ministro Franco hacía un análisis o proponía un análisis de razonabilidad, que yo creo que también en este caso es muy pertinente; a mi juicio, las fracciones I, IV y V, de ese precepto señalado, sí tienen una clara razonabilidad, en virtud de que están relacionados con fines que previó el artículo 27, párrafo tercero, claramente ¿por qué? Porque sí están encaminados a la satisfacción de necesidades que directamente tiene que prestar el Municipio. Donde me genera dudas es el caso de las fracciones II y III, lo voy a señalar de esta manera: El artículo 27 tiene las siguientes condiciones, se nos pueden imponer a los mexicanos o a los habitantes del territorio nacional modalidades a la propiedad y en eso estamos de acuerdo, en consecuencia, se le dictarán las medidas necesarias y aquí me parece que “las medidas necesarias” son la finalidad que se va a alcanzar con la imposición de modalidades al ordenar asentamientos humanos, establecer adecuadas prohibiciones, usos, de tierras, destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas, planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, como ustedes saben —y lo decía el ministro Franco hace un rato— el artículo 73 señala que es una facultad concurrente la de los asentamientos humanos, en el Diario Oficial del veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos y nos da sus características generales y ahí se hacen tres definiciones muy importantes que me parece que tienen aplicación al primer 50%, cuando se utiliza equipamiento urbano, infraestructura urbana y servicios urbanos, por equipamiento urbano se entiende: Conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas. Fracción XII del artículo segundo. Infraestructura Urbana: Sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población. Fracción XVIII. Servicios urbanos, actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad competente o concesionadas para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población; entonces, me parece que el 50%, claramente satisface lo

previsto en el párrafo 3º, del artículo 27, y lo previsto en la Ley de Asentamientos Humanos; esta ley, tiene una jerarquía superior a las leyes locales, en virtud de que es la Federación, la que establece las bases de coordinación. En el segundo caso, el treinta por ciento, me parece que también satisface un criterio de razonabilidad, como el que proponía el ministro Franco, porque están destinadas a áreas mediante las cuales se puede proveer las zonas verdes, etcétera, que también está previsto en el propio artículo 27, tercer párrafo, con la mención, preservación y restauración del equilibrio ecológico, la función de los parques y jardines adicionalmente a las actividades de esparcimiento, y tal y cual, tiene función de recarga de mantos acuíferos, entonces esta parte me parece que está satisfecha; ahora, el veinte por ciento, me parece restante, que las fracciones, y ahí sí, ya, presento el argumento completo, las fracciones I, IV y V, sí tienen esta finalidad, se hacen cosas con esos inmuebles, a efectos de satisfacer esas necesidades que son propiamente municipales; la fracción II y la fracción III, sí me parece que son este tema que discutimos mucho en un asunto importante de expropiación, que tuvimos el año pasado, sí se pueden estar trasladando bienes de particulares a otros particulares, y estar generando con ellos, determinado tipo de aprovechamientos o condiciones de riqueza; yo tendría dudas ya, como posición final, en las fracciones II y III, del artículo 293, porque me parece que no satisfacen la condición de razonabilidad; y por lo demás, me parece muy razonable lo que planteó el ministro Azuela, en la relación entre imposición de modalidad, aprovechamiento, entonces se ve la afectación al particular, y la manera como ingresa al patrimonio municipal, este tipo de recursos.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo quisiera añadir un argumento en relación con un planteamiento que hizo el ministro Valls, en el que formalmente es de una gran fuerza, están ustedes entendiendo que esto no es una expropiación, sino que es una modalidad a la propiedad, cómo ve el problema, según mi interpretación. Yo tengo una

propiedad, y de acuerdo con estas disposiciones, me privan de la propiedad, que son las calles, los jardines, etcétera, me quitan mi propiedad; yo daría enfoque: tú tienes una propiedad que puedes vender completita, ¿para qué?, para lo que quiera, a quien te la compre, ¡ha!, pero tú la quieres vender con una característica, que sea un fraccionamiento, que la divides, entonces, me voy a poner una condición; como para lo que la quieres vender es para que muchas personas vivan ahí, esas personas requieren de una serie de servicios que voy a prestar yo; de manera tal, que no es que yo te esté quitando esa propiedad, te estoy autorizando que vendas tu propiedad, pero con características que obligan a que tú estés incluyendo dentro de lo que vas a vender, algo que va a ser compromiso mío, porque me lo impone incluso la propia Constitución, y en ese sentido, vas a tener que entregar lo relacionado con las calles, con los jardines, etcétera, entonces además del argumento que dio el señor ministro presidente, de que en absoluto se da esa privación de la propiedad, como una imposición en contra de la voluntad del expropiado, aquí es para reunir los requisitos que esa forma de transmisión de la propiedad, se va a dar a través de un fraccionamiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está bien. Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Me preocupa lo que se dijo, de que es un aprovechamiento, porque cómo se va a encajar en aprovechamientos, si el hecho imponible es la recepción de un servicio, que es la autorización de los fraccionamientos, cuándo se actualiza el hecho imponible, cuando se aprueba la autorización, no es un aprovechamiento, en qué se parece una multa a un recargo, la decisión tiene consecuencias por la aplicación de los principios constitucionales, si es una contribución, se restringe la discrecionalidad del Estado, y se le obliga a respetar los principios constitucionales; si es un aprovechamiento, entonces el Estado no está sujeto a estos principios. Yo estoy con lo que dijo el señor presidente, que es un derecho.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Muy brevemente señor presidente.

Como lo dije desde el principio, como ponente no tengo ningún inconveniente, porque no se contraponen, sino que se complementan los argumentos que aquí se han manejado, más allá de la naturaleza jurídica específica que se le dé, si es derecho o aprovechamiento; creo que eso, a mí me satisface totalmente, digamos la combinación de elementos, aunque yo me inclino a pensar conforme a las definiciones del Código Fiscal de Aguascalientes, que estamos más en presencia de un aprovechamiento que un derecho.

Y respecto a la racionalidad, yo quisiera señalar que me parece que no podemos perder de vista, porque creo que la puntualización que hacía el doctor Cossío, nos debe llevar a esta cuestión básica, de qué es lo que se trata aquí. Se trata de una especie de combinación de factores, de tal manera que la reordenación urbana surta los mejores efectos.

Entonces, cuando se hablaba de que las fracciones II y III no suenan racionales, yo les pongo un ejemplo que se está presentando en muchos Municipios del país, por ejemplo con el manejo del agua, que tradicionalmente lo realizaba una agencia pública y que ahora se está concesionando, y consecuentemente tienen que ponerse las instalaciones convenientes en la posición más pertinente para realizar el servicio, y me parece que éste es el sentido de estas disposiciones, no es otro, siempre tiene que prevalecer un interés de carácter público; entonces tampoco sería justo que el Estado o el Municipio cargara con todo el costo, y entonces lo que se hace es, se les vende un terreno del cual ya dispone el Municipio, en el cual hace las instalaciones del caso.

Yo no voy a hacer de esto un problema, si el Pleno considera que esto excede la racionalidad, bueno, lo asumimos con mucha tranquilidad ¿verdad?, pero simplemente quiero decir por qué a mí me parece que entra dentro de toda la argumentación que he sustentado aquí.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Para ir alcanzando decisiones, el señor ministro Aguirre Anguiano, en sus participaciones sostuvo que la naturaleza de la donación que estamos examinando, es la de una carga no tributaria; yo creo que si cuestionamos este primer punto, si la donación de que se trata es carga no tributaria o ingreso fiscal, tendremos un buen adelanto.

Sí señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Efectivamente eso manifesté inicialmente; sin embargo, las argumentaciones que se han dado me convencen de lo siguiente: es un ingreso municipal, eso no tiene remedio, y es una carga para el fraccionador, eso tampoco tiene remedio.

A mí me parece que la interpretación más acorde con mi forma de enjuiciar las clasificaciones tributarias, es la que propone la ministra, que es decir, son aprovechamientos; entonces el pespunte grueso que yo haría para significar mi convicción en este momento es el siguiente, párrafo tercero del 27, fracción III del 115, 31, fracción IV y 15, de la Ley Fiscal, del Código Fiscal de Aguascalientes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, entonces consulto a los señores ministros, si todos estamos de acuerdo en que se trata de un ingreso fiscal, no califico si es contribución, derecho o aprovechamiento, si se trata de un ingreso fiscal que se justifica en razón de la reordenación urbana, y de los servicios públicos que debe prestar el Municipio, después de autorizado el fraccionamiento. Si todos estamos de acuerdo con esto, sírvanse levantar la mano.

(VOTACIÓN FAVORABLE).

Bien, entonces decreto el receso de esta sesión, para continuar con los siguientes temas.

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

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión.

Señores ministros, habiéndose alcanzado una decisión que no ha sido votada formalmente pero en el sentido de que la figura de esta donación a que se refieren los preceptos impugnados no constituye un acto de expropiación, yo entiendo que con esto se satisface directamente el planteamiento que hace el señor procurador de la República.

Quiero decirles que a mí me llamó la atención el Considerando siguiente en el que se proponía invalidar normas porque no reúnen los principios de equidad y proporcionalidad que establece el 31, fracción IV, dado que esto se introdujo en suplencia de queja, y respecto de esta suplencia de queja, a mí me resultan serias dudas.

El artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional dice en acciones de inconstitucionalidad: “Al dictar sentencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos impugnados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda.”

Este tema ha sido recurrente en el Pleno. No hay concepto de invalidez que suplir, pero complemento esta idea con la disposición del artículo 41 en cuanto a los efectos de las sentencias. Cuando se declara la invalidez de un precepto de ley ordinaria, estamos facultados para hacer extensiva esta decisión de inconstitucionalidad a otros preceptos normativos que dependen del declarado inconstitucional con las características que ya hemos determinado.

En concreto, yo pienso que no debiéramos entrar al tema de suplencia de la queja, ni siquiera a definir si el ingreso municipal por donación de bienes derivado de la autorización de fraccionamientos es un impuesto, un derecho o un aprovechamiento. Ya está respondido el argumento central de la Procuraduría con la decisión de que no hay expropiación y

por esta razón yo consulto al señor ministro Cossío Díaz si él insistiría en su propuesta de que sí se haga esta precisión e inclusive que se analice la constitucionalidad de algunas fracciones del artículo 312 que ya nos comentó.

Señor ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor presidente.

En primer lugar para decir que coincido con usted en la cuestión de no entrar a analizar el siguiente precepto. Como usted lo dice, el artículo 40 nos establece la posibilidad o la obligación de suplir la deficiencia de diversos escritos de las partes. Yo creo que en este caso no se da suplencia en virtud de que absolutamente no hay un concepto de invalidez respecto de ese precepto.

Y en segundo lugar me parece que tampoco podríamos enderezar la demanda en términos de la última parte del artículo 39 porque no es cuestión efectivamente planteada. La cuestión que preocupaba al procurador general de la República está relacionada con la expropiación, de forma que si hubiéremos de generar algunos elementos adicionales en el estudio para analizar la cuestión efectivamente planteada, tendría que ser en torno a la expropiación, cuestión que no tiene nada que ver con ese precepto.

Y en segundo lugar, y como decía usted muy bien, señor presidente, si no vamos a entrar a definir con esa precisión los elementos relacionados con la naturaleza jurídica de esta contribución –como usted la ha denominado-, yo no insistiría en el análisis particularizado de las fracciones y creo que con eso se podría ya salvar esa cuestión, de mi parte.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Algún comentario de los señores ministros sobre esto último?

Entonces, me permito, respetuosamente sugerir al ministro ponente, que se cambie el primer punto resolutivo de su consulta, para que se diga: “es procedente e infundada la Acción de Inconstitucionalidad”; segundo.- “reconoce la validez de los preceptos impugnados”; y suprimir el tercero que oficiosamente declaraba la invalidez del artículo 94.

¿Está de acuerdo, señor ministro ponente?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Estoy de acuerdo, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, con esta modificación al proyecto, que se reduce a dos puntos, procedente e infundada y reconoce validez, instruyo al señor secretario para que tome la votación; creo que por claridad, bastará decir con el proyecto o en contra del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Con el proyecto ajustado.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Igual.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En contra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto ajustado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Voto en favor del proyecto modificado.

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En consecuencia:

POR MAYORÍA DE DIEZ VOTOS, SE RESUELVE EN LOS TÉRMINOS DE LA CONSULTA MODIFICADA.

Tiene la palabra el señor ministro Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor presidente.

Para solicitarle al señor ministro ponente, que en el momento oportuno me haga llegar los autos para hacer voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tome nota la Secretaría, de esta solicitud.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con mucho gusto, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sírvase dar cuenta con el asunto siguiente.

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 97/2004. PROMOVIDA POR LA
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO
DE LA UNIÓN, EN CONTRA DEL
PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS Y OTRAS AUTORIDADES,
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL
REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE
JUEGOS Y SORTEOS, PUBLICADO EN EL
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL
DIECISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL
CUATRO.**

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

PRIMERO.- LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL FUE PROCEDENTE, INFUNDADA EN UN ASPECTO Y FUNDADA EN OTRO.

SEGUNDO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 91, FRACCIÓN III, Y 112, DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EL DIECISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CUATRO, POR LOS MOTIVOS EXPUESTOS EN EL CONSIDERANDO DÉCIMO DE ESTA EJECUTORIA; Y, EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO CONSIDERATIVO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra la señora ministra Sánchez Cordero, para efectos de presentación del asunto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, ministro presidente.

También quiero decirles que acabo de recibir algunos dictámenes en este momento, de algunos de los señores ministros, de los que me haré cargo.

No sé señor ministro presidente, si sea oportuno que empiece yo la presentación, porque el asunto va a ser muy discutido seguramente durante las siguientes sesiones; o haré la presentación, posiblemente; aquí tengo ya la presentación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Creo que es conveniente que se haga la presentación, para que la discusión futura empiece ya con los temas a resolver.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, gracias, señor ministro presidente; muy bien.

Señora y señores ministros, este asunto, como es de su conocimiento, se trata de una Controversia Constitucional, promovida por el Congreso de la Unión, contra actos del Ejecutivo Federal.

Específicamente se reclama la expedición del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Siendo la argumentación central del Congreso promovente, que la institución de la regulación y modalidades del juego con apuestas, sólo pueden hacerse a través de una ley y que por ello, el Ejecutivo invade sus atribuciones.

Debe quedar muy claro que el análisis que se hace en el proyecto, únicamente involucra las cuestiones de constitucionalidad de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal en la materia y por supuesto, ni por asomo la legalidad o no de los permisos que se otorgan al amparo de esas facultades, ni tampoco de los actos administrativos a través de los cuales se otorgan a los particulares estos permisos.

Es pertinente señalar que la demanda de este asunto, fue presentada el 3 de noviembre del 2004, el trámite de la Controversia Constitucional, fue concluido en audiencia del 29 de marzo del 2005; en mi carácter de ministra Instructor y ponente, sometí a la consideración de este

honorable Pleno el asunto en sesión del 25 de abril del 2005. El asunto fue retirado, tras recibir interesantes observaciones de varios ministros, especialmente de los ministros Góngora Pimentel y Don Juan Díaz Romero, la profundidad de las observaciones, me llevaron a revisar en forma detallada el expediente; por lo que se tomó la determinación de desahogar diligencias para mejor proveer las que se ordenaron en auto de 27 de febrero del año 2006 y de esa fecha se recabaron pruebas para mejor proveer en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y que finalmente, fueron valiosos elementos para la resolución de este asunto.

Así mismo, el proyecto está listado como es de su conocimiento hace varios meses del año pasado, pero sin embargo, las dificultades naturales y la urgencia de otros asuntos de la lista del Tribunal Pleno, lo han colocado en esta fecha para la decisión; lo anterior, debe explicarse en este momento en virtud de que el tiempo para resolver la presente Controversia ha sido prolongado; sin embargo, las características del debate que se suscitó el 25 de abril del 2005, la instrumentación complementaria en la elaboración del proyecto, así como los distintos asuntos que fueron vistos en materias electorales antes de éste, explican todo.

Ahora bien, la consulta propone considerar por una parte, competente al Tribunal Pleno, se resuelve también que las partes están legitimadas y que la demanda se presentó oportunamente.

Antes de entrar al análisis de fondo, destaco que mientras que el Congreso reclamó la totalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, lo cierto es que en realidad sólo se reclaman algunos artículos y no el Reglamento en su integridad.

Consecuentemente, los preceptos considerados efectivamente reclamados, fueron los artículos: 1, 2, 3, fracciones I y IX, 4, 5, 7, 9, fracción I, 10, fracción III y IV, 11, 12, 13, 14 y 15 fracciones III, IV, V y VI, 16 Apartado A, fracciones I, II y III y apartado B, fracciones I y II, 17, fracciones V, VII y IX, 20, fracciones II y III, 22, fracciones XIII y XIV, 24,

fracciones III y IV, 28, 29, 32, fracciones II, III y VII, 33, fracción I y II, 35, 43, 44, fracción V, 45, 46, 48, 49, 54, 57, fracción I, 60, 61, 62, 63, 66, 69, 70, 71, 72, 73, 76, 78, 79 del 81 al 87, fracciones I, II, IV y VI, 90, 142, fracciones XX y XXXIII, 150 y 151, y el artículo transitorio Quinto, todos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de septiembre del año dos mil cuatro, así como el refrendo, efectos y consecuencias de la aplicación de dicha norma reglamentaria; asimismo también, se desvirtúan las causas de improcedencia que hicieron valer las partes.

Dicho todo lo anterior, a continuación resumo los conceptos de invalidez expuestos en la demanda, y que son los siguientes, los he resumido únicamente en tres grandes rubros:

El primero. Que hay exceso a los límites de la facultad reglamentaria y división de poderes.

El segundo. Que al instituirse el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, se incurre en una creación indebida de autoridades a través del reglamento controvertido; y.

Tercero. Que los sorteos instantáneos contravienen normas en materia de propiedad intelectual.

A la luz de tales conceptos, se procedió al estudio de fondo, en el cual se consideró conveniente iniciar con una interpretación preliminar de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, para establecer su funcionamiento, pues dicho aspecto representa, en nuestra opinión, una premisa para realizar el estudio de constitucionalidad del reglamento controvertido.

He de adelantarles que en mi experiencia personal no recuerdo haber visto otra ley con tan amplia reserva reglamentaria como esta Federal de Juegos y Sorteos; es en realidad un ordenamiento en el cual en vez de hacerse una clasificación exhaustiva de conductas, instituciones y figuras, se crea un sistema normativo práctico, caracterizado por

limitarse a establecer las condiciones mínimas de gobierno en la materia. Se trata de una legislación expedida en otra época, elaborada a partir de concepciones de derecho distintas a las actuales, y desde mi opinión, con una visión de Estado.

Actualmente, existe una tendencia a regular con casuismo excesivo las conductas ciudadanas, lo cual, en principio es positivo, porque otorga seguridad jurídica y certeza a los destinatarios de la norma; sin embargo, ello conlleva también, o ha generado también, problemas tales como una sobre regulación de hipótesis específicas, que por sus detalles a veces generan imprevisión del legislador sobre situaciones inimaginables para él, al momento de la elaboración de la norma, y lo cual es propio de la condición humana.

El juego, y especialmente donde median apuestas, es algo tan dinámico que resulta difícil imaginar una regulación basada en hipótesis cerradas y específicas que resulte eficaz, por eso es que el legislador de aquél entonces no hizo una regulación detallada, sino que fijó un sistema de control, marcando únicamente líneas generales de actuación a las autoridades, así, después de acudir a los métodos histórico, sistemático y causal teleológico, se llega en la consulta a las siguientes conclusiones:

Primero. Que la Ley Federal de Juegos y Sorteos, emitida por el Congreso de la Unión en el año de mil novecientos cuarenta y siete, en ejercicio de sus facultades exclusivas, que dimanán del artículo 73, fracción X de la Constitución Federal.

Segundo. Tan pronto como fue reformada la fracción X del artículo 73 constitucional, fue también expedida, solo algunos días después, de reformada la fracción X del artículo 73 constitucional, por allá en los años 1947, la Ley Federal de Juegos y Sorteos, de donde se sigue que la voluntad del legislador, fue la misma que la del Poder reformador de la Constitución, esto es, establecer una legislación única, para toda la República en dicha materia, inspirada por cierto, en un antiguo

reglamento federal, que partía de las bases de que existiera una facultad discrecional del Ejecutivo. Destaca por tanto, que la integración del Congreso que intervino en el proceso de dicha Ley, también participó del proceso de reforma constitucional, dadas las fechas en que ambos procedimientos fueron llevados a cabo.

Tercero. La aplicación de la Ley Federal en comento es, por decisión expresa del legislador, de la incumbencia del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, y a su vez, esta dependencia, fue facultada por el Congreso, a través de la Ley, para cumplir los aspectos especializados, dinámicos y cambiantes que imperan en la materia. También, por voluntad del mismo legislador, se dotó a dicha Secretaría, de facultades para designar inspectores; además, la Ley dispuso que a través de disposiciones reglamentarias, se establecieran los organismos y comités, que se estimaran convenientes, los que actuarían de acuerdo con las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como a las que al efecto dictara la propia Secretaría de Gobernación.

Cuarto. La materia de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, está referida a la regulación de tres grandes rubros, y su sistema, puede ser claramente advertido. Esos tres grandes rubros o grupos son los siguientes. a) Los juegos de azar, a los que bien podríamos llamar: juegos sin apuestas. b) Los juegos con apuestas, y c) Los sorteos, que en su caso pueden tener apuestas o no.

Quinto. En materia de juegos de azar o juegos sin apuestas, la Ley determina expresamente los que están permitidos, siendo éstos, los enunciados en el artículo 2: ajedrez, damas y semejantes, dominó, dados, boliche, bolos, billar, juego de pelota en todas sus formas y denominaciones, carreras de personas, vehículos y animales, y en general, toda clase de deportes, así como los sorteos, siempre y cuando no se trate de aquellos en los que medie apuesta. Los juegos de azar, que no se identifiquen con alguno de los antes señalados, están prohibidos por la ley, salvo el caso del artículo 15 de la propia Ley, esto es: juegos que se celebren en domicilios particulares con el propósito de

diversión o pasatiempo ocasional, y que no se admitan a personas ajenas a las relaciones de familia o de trato social cercano con los moradores de tales domicilios.

Sexto. Respecto de los juegos con apuesta, lo que incluye a los sorteos con paga de por medio, en principio, solo en principio, estos están prohibidos por la ley, y solamente se permitirán aquellos que se autoricen discrecionalmente por la Secretaría de Gobernación, mediante la expedición del permiso correspondiente, el cual deberá reunir los requisitos legales y reglamentarios correspondientes, excepción hecha, por cierto, de la Lotería Nacional. Dichos juegos permitidos, estarán sujetos al control y sanción en su caso, de la propia Secretaría, a través de sus inspectores, órganos o comisiones; asimismo, compete a la Secretaría de Gobernación, la autorización de cruces de apuesta en ferias regionales.

Séptimo. Precisamente porque las condiciones que gobiernan el otorgamiento del permiso, pueden variar en cada caso concreto, dependiendo del formato del juego con apuesta o sorteo, es por lo que la autorización, vigilancia y control de esta clase de juegos, se determinarán, según la Ley, en cada caso concreto; pero en la inteligencia de que esto constituye una habilitación expresa del Congreso de la Unión, respecto de la Secretaría de Gobernación, hecha a través de un acto legislativo, sin que esta situación, en nuestro parecer, sea anómala.

Octavo. El cumplimiento de la Ley Federal de referencia, es independiente del de las demás obligaciones administrativas y fiscales que corresponda.

Noveno. Al existir claramente dos sistemas de juegos en la Ley Federal de referencia, unos con apuestas y otros sin ellas, es evidente que las reglas de éstos, no les son aplicables a aquéllos, y viceversa. Una vez determinados los alcances de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en los términos anteriores, se procedió al estudio particularizado de los

conceptos de invalidez, mismos que se declararon infundados, con excepción de uno solo.

El proyecto reconoce la constitucionalidad de la totalidad de los artículos impugnados, con excepción de los relativos a los sorteos instantáneos, pues en este aspecto, se estima que se viola el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, pues al permitir que personas distintas a la Lotería Nacional, pongan en práctica este tipo de juegos, contraviene derechos de exclusividad, regulados por leyes del Congreso, en materia de propiedad industrial e intelectual. Y en ese orden de ideas, en nuestra opinión, y así lo proponemos a ustedes, sólo los artículos 91, fracción III y 112 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, son inconstitucionales.

Por lo antes expuesto, reitero a ustedes señora y señores ministros, que el análisis hecho, únicamente involucra las cuestiones, estrictamente constitucionales, de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, en esta materia, y por supuesto ninguna cuestión de legalidad de los permisos que se otorgan al amparo de esas facultades, ni tampoco de los actos administrativos a través de los cuales se otorgan estos permisos. Por todo esto, someto muy respetuosa a su consideración la presente consulta. Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias por la presentación señora ministra. Como ven, ya la propia ponente nos lo anunció, los temas a discutir son diversos, así que dado lo avanzado de la hora, levanto esta sesión, pidiendo a los señores ministros que permanezcamos en nuestro lugar para continuar con nuestra sesión privada, una vez que el Pleno se desocupe.

Se levanta la sesión.

(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 13:50 HORAS).