

Gobierno del Estado de Puebla

Secretaría General de Gobierno

Orden Jurídico Poblano

Controversia Constitucional Número 9/2012



REFORMAS

Publicación	Extracto del texto
11/mar/2013	PUBLICACIÓN del Voto Particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la Controversia Constitucional dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fecha 4 de diciembre de 2012, dentro de la Controversia Número 9/2012

CONTENIDO

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN
COSSÍO DÍAZ EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 9/2012 . 3
POSTURA ESENCIAL DEL VOTO..... 3
I. Antecedentes del caso. 3
II. Opinión..... 5
PUBLICACIÓN..... 12

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN
COSSÍO DÍAZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 9/2012**

POSTURA ESENCIAL DEL VOTO.

¿Es procedente la presente controversia constitucional? En mi opinión no, ya que subyace un conflicto de límites entre municipios que impide entrar al estudio de constitucionalidad del decreto combatido, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria en la materia.

I. Antecedentes del caso.

a) Demanda de controversia constitucional.

El Municipio de Puebla del Estado de Puebla promovió controversia constitucional en la que impugnó el Decreto por el cual el Congreso local expidió la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, para el Municipio de San Andrés Cholula.

En la demanda, el municipio actor afirmó que indebidamente el Poder Legislativo local incluyó en la zonificación catastral del Municipio de San Andrés Cholula, áreas territoriales que se encontraban dentro de su zonificación catastral, circunstancia que constituía desde su punto de vista, una violación al artículo 115, fracción IV, inciso a), antepenúltimo y último párrafos de la Constitución Federal.

El asunto se turnó a la ponencia a mi cargo y decidí desechar la demanda por notoriamente improcedente, en virtud de no haberse agotado el procedimiento para la solución de conflictos territoriales entre los municipios del Estado de Puebla.¹ Dicha resolución fue recurrida a través del recurso de reclamación 14/2012-CA, en el cual la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación revocó por unanimidad de votos el desechamiento y ordenó admitir la demanda de controversia constitucional, al considerar que no existía

¹ Auto de 27 de febrero de 2012 (fojas 348 a 354 del expediente principal).

un motivo manifiesto e indudable de improcedencia;² consecuentemente, la controversia constitucional fue admitida a trámite.³

b) Proyecto presentado ante la Primera Sala.

En el proyecto que presenté en la sesión de veintiséis de septiembre de dos mil doce propuse sobreseer en la controversia constitucional al considerar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19, relacionada con la fracción II del numeral 20 de la Ley Reglamentaria de la materia, dado que no se había agotado el principio de definitividad.

Lo anterior, ya que consideré imposible jurídicamente resolver el asunto sin que se hubiera resuelto previamente la cuestión de límites territoriales, pues el decreto impugnado se reclamó por incluir terrenos que se encontraban dentro de la zona en disputa, como expresamente lo reconoció el municipio actor en diversas partes de su demanda.

Consecuentemente, dada la conexidad lógica existente entre dicho conflicto de límites territoriales que no había sido aún resuelto por el Congreso Estatal y la cuestión que se planteaba en la controversia, sostuve que no se había agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, conforme a lo que establecen los artículos 57, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Puebla y 6, 16 y 17 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, que prevén el procedimiento para la solución de conflictos territoriales que lleguen a existir entre los municipios del Estado de Puebla.

Dicha propuesta fue desechada por mayoría de cuatro votos⁴ y el asunto se turnó al Ministro Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, quien después de realizar un nuevo estudio del asunto lo envió al Pleno para la discusión y votación correspondiente.

c) Sesión del Tribunal Pleno y consideraciones de la sentencia de mayoría.

² La ponente del recurso de reclamación fue la Ministra Margarita Luna Ramos y la revocación se aprobó en sesión de 2 de mayo de 2012.

³ Auto de 21 de mayo de 2012 (fojas 392 y 393 del expediente principal).

⁴ En sesión de 26 de septiembre de 2012.

En la sesión pública del cuatro de diciembre de dos mil doce se resolvió esencialmente lo siguiente:

- Se consideraron infundadas las causas de improcedencia hechas valer, consistentes en la improcedencia de la vía y extemporaneidad, falta de interés legítimo, consentimiento de actos, falta de definitividad, existencia de un conflicto limítrofe y omisión legislativa.⁵
- Se declaró la invalidez del decreto por el cual se expidió la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiséis de diciembre de dos mil once, por lo que se refiere al territorio respecto del cual se presenta el vicio advertido en el fallo;⁶ en la inteligencia de que la declaración no conlleva efectos retroactivos y de que sus efectos futuros se surtirían a partir de la notificación al Congreso del Estado de Puebla.⁷

Como puede advertirse de las votaciones que emití durante la discusión de la controversia, me manifesté en contra de la desestimación de la improcedencia derivada de la existencia de un conflicto de límites entre los municipios de Puebla y Cholula, por lo que tampoco estoy de acuerdo con la declaración de invalidez del decreto impugnado ni con los efectos que se dieron a dicha declaración. A continuación expresaré las razones que sustentan dicha disconformidad.

II. Opinión.

Desde mi punto de vista la controversia constitucional era improcedente, de conformidad con el artículo 19, fracción VI de la Ley

⁵ La decisión se tomó por unanimidad de once votos respecto de todas las causales con excepción de la relativa a la existencia de un conflicto limítrofe, respecto de la cual voté en contra, por lo que desarrollaré en este documento las razones de dicha decisión. Asimismo, la Ministra Luna Ramos formuló salvedades en relación con la desestimación de la causa de improcedencia relativa a la omisión legislativa.

⁶ Por mayoría de diez votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas y el que suscribe en contra.

⁷ Dicha decisión fue aprobada por mayoría de ocho votos. Votamos en contra los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y el que suscribe.

Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸

Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en diversas ejecutorias que dicha causa de improcedencia implica un principio de definitividad tratándose de controversias constitucionales.⁹

En el caso, según se advierte del acto impugnado, de los antecedentes narrados y de los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda, el municipio actor promovió la controversia constitucional porque el decreto impugnado incluía terrenos que en su opinión le pertenecían, señalando que se encontraban dentro de los que eran motivo de la disputa por límites territoriales entre el municipio actor y el tercero interesado.

Cabe señalar que tal disputa ha sido sometida al Congreso del Estado mediante dos vías:

- Solicitudes de diez de julio y once de diciembre de dos mil dos para que el legislativo local aprobara el convenio de colaboración planteado por ambos municipios; sin embargo, el Congreso determinó que no existían elementos suficientes para aprobar dicha propuesta y esta resolución se impugnó en la diversa controversia constitucional 53/2005.
- Una controversia por límites territoriales promovida por el municipio de Puebla, la que se declaró improcedente por el Congreso al ser contradictoria con la otra acción ejercida, relativa a la aprobación del convenio de colaboración, controvirtiéndose el acuerdo relativo en la diversa controversia constitucional 56/2005.

Con relación a la controversia constitucional 53/2005, el Pleno de este Alto Tribunal declaró la invalidez del acuerdo emitido por el Congreso de Puebla, para el efecto de que se pronunciara sobre la solicitud como medio auto compositivo para resolver el conflicto territorial entre esos municipios.

⁸ Tal y como lo consideré desde el auto de 27 de febrero de 2012 por el que deseché de plano la controversia constitucional, así como desde el proyecto de sentencia que presente en la Primera Sala en sesión de 26 de septiembre siguiente, el cual fue desechado por mayoría de 4 votos y returnado a un ministro de la mayoría.

⁹ Lo anterior tiene sustento en la tesis de jurisprudencia de rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.**"

De igual manera, al fallar la controversia constitucional 56/2005 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inválido el acuerdo impugnado, señalando que debía admitirse a trámite la controversia por cuestión de límites territoriales o competencia por territorialidad y que se suspendiera el procedimiento hasta que el Congreso Estatal definiera si aprobaba o no el convenio presentado por los municipios en conflicto, pues este punto era indispensable para resolver la controversia por cuestiones de límites territoriales.¹⁰

En cumplimiento de dicha ejecutoria, el Congreso del Estado de Puebla determinó no aprobar el convenio propuesto por los municipios, por lo cual se levantó la suspensión del procedimiento relativo a la controversia por cuestiones de límites territoriales.¹¹

De los anteriores antecedentes es dable concluir que el añejo conflicto de límites entre los municipios de Puebla y San Andrés Cholula, ambos del Estado de Puebla, se encuentra pendiente de resolver, además de que hasta el momento no obra en autos prueba de que el Congreso local haya resuelto ese diferendo.

De tal forma, sostengo que resulta imposible jurídicamente resolver el presente asunto sin que se haya resuelto previamente la cuestión de límites territoriales, pues el decreto impugnado en la presente controversia constitucional se reclamó justamente por incluir terrenos que se encuentran dentro de la zona en disputa, como expresamente reconoce el municipio actor en diversas partes de su demanda.

Consecuentemente, dada la conexidad lógica existente entre dicho conflicto de límites territoriales entre los municipios de Puebla y Cholula que no ha sido aún resuelto por el Congreso Estatal y la cuestión que aquí se plantea, debió considerarse que no se ha agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, conforme a lo que establecen los artículos 57, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Puebla y 6, 16 y 17 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, que prevén el procedimiento para la solución de conflictos territoriales entre los municipios del Estado de Puebla, por lo que debió tenerse por actualizada la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

¹⁰ Ambas controversias constitucionales fueron resueltas en sentencia de 10 de octubre de 2006, por 8 votos.

¹¹ Decisión de 10 de enero de 2007.

No es óbice para lo anterior que en el recurso de reclamación 14/2012-CA se haya sostenido lo siguiente:

“la pretensión fundamental de la actora no radica en la solución del conflicto limítrofe entablado con el municipio tercero interesado, ya que éste se encuentra substanciándose ante el Congreso local; y por otro, que la invalidez que solicita se limita a pedir que se declare la ilegalidad de la presunta duplicidad impositiva que, según ella, se ha generado por haberse asignado la misma superficie a ambos municipios para efectos catastrales, y sin tomar en cuenta que, en ejercicios fiscales anteriores, la zonificación catastral en cuestión le había favorecido a la actora por habersele asignado como parte del territorio donde ejerce su gobierno, según lo sostiene en su demanda.

(...)

En consecuencia, si la materia de la controversia a que se refiere este recurso de reclamación se constriñe a determinar si en el Decreto por el cual se expidió la “Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos; así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, para el Municipio de San Andrés Cholula”¹².

Lo anterior, porque es manifiesto e indudable que cualquier problema fiscal derivado del cobro de impuestos relacionados con el catastro y las tablas de valores unitarios del suelo tiene como primera referencia las áreas territoriales que se asignen a los distintos regímenes catastrales. No puede resolverse de manera autónoma un problema de doble tributación si no se resuelve previamente el problema territorial que le subyace y que lo origina.

De este modo, debe considerarse que no se da cumplimiento al principio de definitividad que rige en la materia, pues no puede calificarse la constitucionalidad del Decreto de Zonificación impugnado hasta en tanto no se defina a qué municipio corresponden los fraccionamientos y colonias que el municipio actor manifiesta fueron indebidamente incluidos a favor del municipio de San Andrés Cholula, pese a que, según alega, se encuentran dentro de sus límites territoriales, lo que revela que propiamente ésta es la cuestión fundamental que debe resolverse ante la legislatura local, de

¹² Páginas 45 y 46 del Recurso de Reclamación 14/2012-CA.

conformidad con los artículos 57, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Puebla, así como 6, 16 y 17 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad.¹³

En este sentido resultaba aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 39/99, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESECHARSE LA DEMANDA SI SE ADVIERTE QUE LOS ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA, SUBYACEN DENTRO DE UN CONFLICTO LÍMITROFE QUE TIENE UNA VÍA ORDINARIA PARA VENTILARSE.”¹⁴

Consecuentemente, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria en la materia, considero que se debió sobreseer en el juicio de controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 20 del propio ordenamiento legal.¹⁵

Cabe mencionar que comparto las consideraciones que sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar, por unanimidad de cinco votos, las controversias constitucionales 27/2006 y 21/2009, resueltas en sesiones de siete de julio de dos mil seis y doce de agosto de dos mil nueve, respectivamente, ya que en dichas controversias se decidió que al estar pendiente la resolución del conflicto de límites territoriales por el Congreso es imposible analizar la constitucionalidad de la Ley y Decreto de Zonificación

¹³ “Artículo 57. Son facultades del Congreso:

...IV. Erigir o suprimir Municipios o pueblos, así como señalar o cambiar sus límites o denominaciones, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica Municipal.

...”

“Artículo 6. Previo acuerdo de las dos terceras partes del Cabildo, un Municipio podrá solicitar modificaciones a su territorio o a la denominación de sus centros de población.

Los Municipios interesados en tales modificaciones, deberán realizar su solicitud al Congreso del Estado, el que determinará lo procedente.”

“Artículo 16. Salvo lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes aplicables, las controversias por cuestiones de límites o competencia por territorialidad entre dos o más Municipios del Estado, serán resueltas por el Congreso del Estado y se regirán por los lineamientos que señala la presente Ley, sin perjuicio de que el Congreso del Estado reglamente el procedimiento en ordenamiento diverso.”

“Artículo 17. Los Municipios propondrán la solución de toda controversia de límites entre ellos, la que someterán a la aprobación del Congreso del Estado. En caso de no llegar a un acuerdo, se someterán al procedimiento establecido por este Capítulo.”

¹⁴ Tesis del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo IX, mayo de 1999, página 915.

¹⁵ “ARTÍCULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

...”

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

...”

impugnados pues no se encuentra agotada la vía legal para la solución del conflicto limítrofe.

Por todo lo anterior, considero que esta controversia constitucional debió sobreseerse al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19, relacionada con la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la materia, dado que no se ha agotado el principio de definitividad, de tal forma que no coincido con la declaración de invalidez del decreto impugnado.

Sirve como referente incluso la discusión que tuvo lugar en el Pleno de este Alto Tribunal el cuatro de diciembre de dos mil doce en la que se decidió suprimir el exhorto que se proponía en el proyecto original para que el Congreso de Puebla cesara en su reiterada inactividad en relación con el conflicto limítrofe planteado, ya que dicha solicitud implicaba un reconocimiento tácito de la íntima relación existente ente dicho conflicto de límites territoriales y el fondo del asunto. En efecto, en la propuesta de sentencia presentada por el Ministro Ponente se sugería el siguiente párrafo:

“Finalmente, en términos de los antecedentes de este juicio, se estima conveniente instar al Congreso de Puebla, que cese en su reiterada inactividad en relación con el conflicto limítrofe planteado y en ejercicio de sus atribuciones se avoque a resolverlo en los términos de su legislación”.

Asimismo, la dependencia de la controversia con el conflicto limítrofe se hizo evidente al momento de discutir los efectos que debían establecerse para la declaratoria de inconstitucionalidad, ya que el Tribunal Pleno estuvo a punto de emitir un juicio respecto de la pertenencia de determinadas zonas territoriales a uno o a otro municipio, declaración que evidentemente nada tiene que ver con el propósito de la controversia que nos ocupaba.¹⁶

Por último, sostengo mi voto en contra de los efectos que se determinaron en la declaración de invalidez del decreto impugnado, ya que una vez que la mayoría decidió que había un conflicto competencial y que la Legislatura del Estado de Puebla afectó a la hacienda municipal del Municipio de Puebla al haber asignado unas colonias al Municipio de Cholula, debió tenerse en cuenta que no se

¹⁶ Resulta conveniente acudir a la versión estenográfica de la sesión pública del Tribunal Pleno, celebrada el 4 de diciembre de 2012, en la que se discutió este caso.

trataba de un conflicto entre particulares por lo que era necesario resarcir a la hacienda municipal que se vio disminuida. Decidir de forma diferente, como se hizo, es benéfico para los contribuyentes en orden a que se pretende disminuir la afectación a ellos pero deja de lado el propósito de definición competencial de las controversias constitucionales.

Por todo lo expuesto reitero que, con fundamento en el artículo 19, fracción VI en relación con el diverso 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, debió considerarse improcedente y sobreseer en la presente controversia constitucional.

Asimismo, sostengo que, como consecuencia lógica de la declaratoria de invalidez del decreto impugnado, decretada por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, debió ordenarse al Municipio de Cholula que devolviera al Municipio de Puebla los montos que le fueron pagados indebidamente, dada la afectación que resintió el municipio actor en su hacienda pública.- MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.- Rúbrica.

PUBLICACIÓN

Publicada en el Periódico Oficial del Estado el lunes 11 de marzo de 2013, número 5, Tercera Sección, Tomo CDLV.