

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO AL RECURSO DE RECLAMACIÓN 11/2017-CA DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2017.

En la sesión del 7 de junio de 2017 de la Primera Sala analizamos el desechamiento dictado por el ministro instructor por causa manifiesta e indudable de improcedencia de la Controversia Constitucional 7/2017, interpuesta por el Municipio de Guadalajara, Jalisco, en contra del Artículo Décimo Segundo Transitorio, fracciones I, II y III de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de noviembre de 2016, y del Acuerdo 98/2016 por el que se dan a conocer las regiones en que se aplicarán precios máximos al público de las gasolinas y el diésel, así como la metodología para su determinación y anexos I, II y III, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2016.

La mayoría de los integrantes de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraron que fue correcto el auto de desechamiento dictado por el ministro instructor, al presentarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor. De acuerdo con la mayoría, en la demanda y su anexo no se advierte un concepto de invalidez en el que se realice un genuino planteamiento de invasión de esferas competenciales del Municipio actor y tampoco que pudiera existir. En la sentencia se afirma que el Municipio solo hace valer la violación a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de hidrocarburos en perjuicio de los ciudadanos, pero no alguna violación a su propia esfera competencial.

Se reconoce que si bien el municipio aduce violaciones a los artículos 2, 115 y 116 de la Constitución General, la afectación se hace depender de la disminución de los recursos económicos que se destinarían a ciertos rubros. Finalmente, citan como apoyo los recursos de reclamación 31/2011-CA y 9/2011-CA.

No compartimos el desechamiento de la controversia constitucional por causa manifiesta e indudable de improcedencia de conformidad con los artículos 19, fracción VIII¹ y 25² de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el Municipio actor sí hizo valer en su demanda argumentos suficientes para demostrar que existe un principio de agravio, particularmente, por la situación en la que se encuentra frente al Acuerdo 98/2016 impugnado.

En efecto, el Municipio actor adujo expresamente que el Artículo Décimo Segundo Transitorio y el Acuerdo 98/2016 de precios máximos contravienen la autonomía municipal, sus competencias, recursos económicos y la prestación de servicios públicos a su cargo, lo cual se advierte de los siguientes argumentos hechos en su demanda:

1. Que el Artículo Transitorio y el Acuerdo 98/2016 contravienen el principio de autonomía municipal previsto en el artículo 115 de la Constitución General, así como las competencias del Municipio.³

¹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

² **Artículo 25.** El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

³ Foja 2 de su demanda.

2. Que el incremento de los porcentajes que determinó el Poder Ejecutivo Federal incide directamente con los recursos económicos con los que cuenta el Municipio para el ejercicio fiscal 2017, el cual es destinado principalmente para la prestación de servicios públicos.⁴
3. Que lo anterior puede afectar significativamente el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a cargo del Municipio.⁵
4. Que es indubitable que se actualiza el perjuicio real y directo en contra de la esfera jurídica del Municipio actor, por lo que tiene legitimación activa.⁶
5. Que se violan los artículos 115 y 116 constitucionales al permitir regionalizar el país a un organismo sin competencia para ello, lo que genera arbitrariedades como fijar el precio de la gasolina sin una fórmula precisa.⁷

En atención a los argumentos antes reseñados, en nuestra opinión, el Municipio actor sí argumentó un principio de agravio en su esfera constitucionalmente protegida. Sirve de apoyo la tesis CXVIII/2014 (10a.) de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.”⁸

⁴ Foja 3 de su demanda.

⁵ Foja 3 de su demanda.

⁶ Foja 9 de su demanda.

⁷ Foja 32 de su demanda.

⁸ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, pág. 721, de rubro y texto: **INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.** De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual

No es obstáculo a la conclusión anterior que en su demanda el Municipio actor haya argumentado que el Acuerdo 98/2014 perjudica los derechos de los consumidores, pues de acuerdo con nuestros precedentes, cuando se hacen valer de manera entremezclada argumentos relativos a la invasión de esferas y de violación de derechos fundamentales, la controversia constitucional es procedente. Sirve de apoyo la tesis P./J. 42/2015 (10a.) de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.”⁹

puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

⁹ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, pág. 33, de rubro y texto: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.** La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.

Asimismo, consideramos que no son aplicables los Recursos de Reclamación 31/2011-CA y 9/2011-CA que se citan en la sentencia como precedentes. En el Recurso de Reclamación 31/2011-CA se confirmó el desechamiento de una controversia promovida por un municipio de Tabasco en contra de la Convocatoria número 001 para la Licitación Pública Internacional Abierta número 18575062-512-11, así como de las bases para la licitación y sus anexos, entre ellos, el modelo de contrato para dicha licitación, emitida por Pemex Exploración y Producción. En ese caso se alegaba la posible vulneración de las participaciones del municipio, sin embargo, se concluyó que los actos impugnados no afectaban al municipio pues consistían en determinaciones tomadas por el organismo descentralizado Petróleos Mexicanos en el área estratégica del petróleo, facultad exclusiva de la federación. Por otro lado, en el Recurso de Reclamación 9/2011-CA se confirmó el desechamiento de una controversia en la que la Cámara de Diputados impugnó la designación de los consejeros profesionales de los organismos subsidiarios por el Presidente y el Senado de la República. De la misma forma, se consideró que la Cámara de Diputados no tenía interés legítimo al tratarse facultades exclusivas del Senado.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el Acuerdo 98/2016 impugnado genera un principio de afectación al Municipio, pues en el mismo se incluye al Municipio de Guadalajara en la región 9 “Guadalajara”. De esta manera, a diferencia de los precedentes antes citados, el acto impugnado regula directamente al Municipio actor.

Finalmente, hay que recordar que en un precedente reciente, el Recurso de Reclamación 23/2015-CA¹⁰, la Primera Sala reconoció interés legítimo al Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, para demandar al Instituto Mexicano del Seguro Social al argumentar que la resolución impugnada se había dictado en detrimento del patrimonio

¹⁰ Fallado el 3 de febrero de 2016 y aprobado por una mayoría de cuatro votos, con el voto en contra del Ministro Cossío Díaz.

del Municipio y en su perjuicio, aun cuando en la demanda también se hizo valer la invasión de atribuciones de un órgano diverso como el Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos de Quintana Roo.

Consecuentemente estimamos que no es notoria y manifiesta la improcedencia de la controversia constitucional por falta de interés legítimo del municipio actor, pues de los argumentos de su demanda y dada su especial situación que tiene frente al acto concreto es posible advertir que sí existe un principio de agravio. Sirve de apoyo la tesis P./J. 83/2001¹¹ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA".

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

¹¹ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, de Julio de 2001, pág. 875, de rubro y texto: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA**. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo**; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.