

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 13 DE MARZO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
	LISTA OFICIAL ORDINARIA DOS DE 2008.	
	INFORME PRELIMINAR QUE RINDEN LOS MAGISTRADOS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALEJANDRO SERGIO GONZÁLEZ BERNABÉ, SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS ACAECIDO EN TEXCOCO Y ATENCO, ESTADO DE MÉXICO EL PASADO 3 Y 4 DE MAYO DE 2006.	1 A 19
21/2006	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Estado de Chihuahua y del Municipio de Juárez de esa entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 39, fracciones I, II y III, 68 y 71 del "Reglamento para la Ubicación y Operación de las Estaciones de Servicio para el Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua"; del Resultando "1" del acuerdo municipal de 24 de abril de 2003 y el acuerdo estatal de 8 de diciembre de 2005, publicados en el Periódico Oficial estatal el 14 de diciembre de 2005, relacionados con la publicación y entrada en vigor de dicho Reglamento. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ)	20 A 48 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA CELEBRADA EL JUEVES
TRECE DE MARZO DEL DOS MIL OCHO.**

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: 15 HORAS).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente, con mucho gusto. Los señores magistrados de Circuito Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alejandro Sergio González Bernabé, integrantes de la Comisión Investigadora de los hechos acaecidos en Texcoco y Atenco, Estado de México, el 3 y el 4 de mayo de 2006, comparecerán ante este Tribunal Pleno, con motivo de la conclusión de los trabajos de esa Comisión

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señores ministros el día de hoy comparecen los señores magistrados que integran la Comisión Investigadora de la Facultad de Investigación 3/2006, relativa a los

hechos acaecidos los días 3 y 4 de mayo de ese año en los Municipios de Texcoco y de San Salvador Atenco, ambos del Estado de México. Esta Comisión presentó su informe preliminar en tiempo y forma de acuerdo con lo establecido en las reglas a que deben sujetarse las Comisiones de Investigación, reglas que fueron aprobadas por este Tribunal Pleno, la Comisión nos dará cuenta el día de hoy de sus actuaciones y hará un breve relato de sus actividades. Tras su participación solicitaré al Secretario de Acuerdos que nos informe quién es el ministro que está de turno para el conocimiento de este asunto. Es importante señalar que este informe que rinde la Comisión, da fin a los trabajos de los comisionados, pero no al proceso de investigación, el Informe de la Comisión desde luego no se votará porque no es una propuesta de decisiones, precisamente un informe de investigación del que se desprenderá una valoración que en su momento será conocida por el Pleno, así en esta sesión, alguno de los señores ministros que esté de turno de acuerdo con lo que ya dispusimos será designado ponente y esperaremos su dictamen definitivo. Dicho esto le concedo el uso de la palabra al señor magistrado Jorge Pardo Rebolledo para que exponga la primera parte de su informe, tiene la palabra señor magistrado.

SEÑOR MAGISTRADO JORGE PARDO REBOLLEDO: Muchas gracias señor presidente. Señoras y señores ministros. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en resolución de fecha 6 de febrero de 2007, dictada en el expediente número 3/2006 relativo a la Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Investigación de los hechos acaecidos los días 3 y 4 de mayo de 2006, en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 97, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la probabilidad de la existencia de violaciones graves de garantías individuales, ordenó dicha investigación y comisionó para tal efecto a dos magistrados de Circuito, al señor

magistrado Alejandro Sergio González Bernabé y al de la voz Jorge Mario Pardo Rebolledo. A partir del 21 de febrero de 2007, obtuvimos licencia por comisión en nuestros respectivos tribunales y nos trasladamos a esta ciudad de México, concretamente a las instalaciones que nos fueron asignadas por este máximo Tribunal, a fin de iniciar las actividades de esta Comisión Investigadora; en esa misma fecha, se recibieron los autos y anexos del expediente 3/2006, antes señalado, para integrar al personal de esta Comisión, se autorizaron 4 plazas de Técnico Investigador Especial, 3 de las cuales fueron ocupadas por secretarios del Tribunal del Poder Judicial de la Federación, 4 de Auxiliar de Mandos Medios "C" y 2 de Asesor "F", posteriormente a partir del mes de diciembre de 2007, previa solicitud de esta Comisión y ante la cercanía de la fecha límite que le fue fijada para concluir sus trabajos, se autorizaron dos plazas más de Técnico Investigador Especial, asignadas también a secretarios del Tribunal y 2 de Auxiliar de Mandos Medio "C". El 23 de febrero de 2007, se ordenó formar el expediente con motivo de la investigación encomendada la que inició formalmente en esa fecha y se declaró agotada mediante acuerdo del 29 de febrero del año en curso, en los meses de febrero y marzo de 2007, se elaboraron los lineamientos a los que esta Comisión sujetaría su actuación, toda vez que en esa época aún no se emitía la normatividad que existe actualmente y se precisó el programa de trabajo o protocolo de investigación, donde se establecieron la estrategia preliminar y las acciones a desarrollar.

Se hicieron requerimientos de información relacionada con los hechos investigados a muy diversas dependencias, como por ejemplo: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos; autoridades federales, estatales y municipales e instituciones públicas y privadas.

A partir de ese momento, se empezó a recibir gran cantidad de documentación, en respuesta a los requerimientos hechos por esta Comisión, procediéndose de inmediato a su análisis y sistematización a través de resúmenes y cuadros que fueron entregados como apéndice al informe preliminar.

Se recibió también documentación del Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. de la directora adjunta del Programa Regional para América de Amnistía Internacional, del representante de la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos en México; del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; y del Centro de Investigación y Docencia Económicas, y se llevaron a cabo reuniones con representantes de éstas organizaciones.

De igual forma, se inició la práctica de diversas diligencias, como: visitas a los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, reuniones con grupos sociales relacionados con los hechos investigados que así lo solicitaron, y entrevistas con elementos policiales, previamente seleccionados atendiendo a diversos criterios, una vez analizado el material recibido, que participaron en los hechos investigados.

En el mes de junio se tuvo conocimiento de que este Alto Tribunal, con motivo de la discusión del informe relativo a una investigación distinta, se planteó la necesidad de establecer lineamientos generales para el ejercicio de la facultad contenida en el artículo 97, párrafo segundo constitucional.

Habiéndose desahogado ya, ciento dieciséis entrevistas, ante la posibilidad de que en esa normatividad, se establecieran formalidades distintas a las que venía observando esta Comisión, se decidió suspender temporalmente la práctica de las

comparecencias de los elementos y mandos policiales, y continuar de lleno con el análisis y organización de toda la información recibida, que hasta esa fecha en el mes de agosto del dos mil siete, sumaba ya ciento ochenta y cinco mil fojas aproximadamente.

El veinte de agosto de dos mil siete, se aprobó por este Honorable Pleno, el Acuerdo General 16/2007, en donde establecieron las reglas a que deberán sujetarse las Comisiones previstas en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, ordenando en el punto Transitorio Tercero, que esta Comisión, debería continuar la investigación de conformidad con las reglas contenidas en ese Acuerdo, debiendo regularizar las actuaciones del procedimiento en lo que pudieran contravenirlas.

En tal virtud, se procedió de inmediato a la revisión de las actuaciones practicadas a esa fecha, y los integrantes de esta Comisión emitimos un Acuerdo, en donde se determinó que: en virtud de que en las diligencias practicadas hasta ese momento, se habían observado en esencia, las mismas formalidades contenidas en el Acuerdo 16/2007, no existían actuaciones que regularizar.

No obstante, con motivo de la entrada en vigor del citado Acuerdo, se formuló una respetuosa consulta a este Tribunal Pleno, lo que motivó que en resolución de diecisiete de diciembre de dos mil siete, se modificara el mandato otorgado a esta Comisión, lo que a su vez provocó, que se hicieran los ajustes correspondientes en el protocolo de investigación; continuándose con la práctica de las diligencias previstas hasta su total conclusión atendiendo en todo momento a las normas expedidas al respecto.

Asimismo, el diez de septiembre de dos mil siete, este Tribunal Pleno, acordó ampliar por seis meses el plazo para efectuar la investigación.

Durante los meses de octubre y diciembre de dos mil siete, se practicaron visitas a los colegios de policía; tres del Estado de México, y uno de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a fin de obtener información, respecto de los programas de capacitación de los cuerpos policiales.

En resumen: El expediente que contiene las actuaciones realizadas por esta Comisión Investigadora, consta de trece tomos, con un total de cinco mil cuatrocientos veintiocho fojas. Con la información documental recabada, se formaron, ciento cuarenta y ocho anexos a dicho expediente, dentro de los cuales obran: noventa y seis discos, en formato DVD, que en su mayoría contienen imágenes en video relativas a los hechos materia de la investigación, los que fueron analizados en su totalidad, elaborándose la reseña escrita correspondiente. El expediente 3/2006, que remitió a esta Comisión la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus anexos, con 4,492 fojas. El expediente relativo a los hechos investigados integrado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en 95 tomos con 42,725 fojas; 9 causas penales que suman en total 96,260 fojas; un expediente de procedimiento de expulsión de extranjeros con 125 fojas; un juicio de amparo 474/2006 con 668 fojas; 5 averiguaciones previas que suman en total 38,353 fojas; 60 expedientes de procedimientos administrativos y recursos tramitados en la Contraloría Interna de la Secretaría General del Gobierno del Estado de México, compuestos por 7,756 fojas; un procedimiento administrativo del Instituto Nacional de Migración en 1,185 fojas; 3 procedimientos administrativos de la Policía Federal Preventiva con 560 fojas; 3 expedientes de menores infractores con un total de 1,067 fojas; 8 sentencias dictadas en juicios de amparo con 440 fojas; resúmenes y cuadros elaborados por esta Comisión en los que se analizó y sistematizó la mayoría de la información recibida con un total de 2,209 fojas; notas periodísticas obtenidas de medios

impresos y de Internet con 566 fojas y documentos diversos en 1,320 fojas. Por lo que hace a los anexos que acabo de describir, se integra un total de 197,726 fojas, que sumadas a las 5,428 de actuaciones de esta Comisión a las 873 del informe preliminar, y a las 1,573 de los apéndices a dicho informe, hacen un gran total de 205,600 fojas.

En otro aspecto de la investigación, se realizaron entrevistas a autoridades y personas involucradas en los hechos, una vez que se definieron los criterios de selección para elegir a los elementos policiales que intervinieron en los hechos, a quienes sería conveniente llamar a comparecer, se decidió por aquellos que habían intervenido en los traslados de los detenidos, los que habían sido sancionados por faltas administrativas, los que se encontraban sujetos a algún proceso penal con motivo de su intervención en los operativos del 3 y 4 de mayo de 2006, entre otros. De tal forma, fueron entrevistados por esta Comisión, con las formalidades que marca la normatividad antes mencionada, un total de 227 elementos policiales en los siguientes términos: 2 policías que solicitaron se guardara su anonimato; 11 policías municipales; 1 policía ministerial; 145 elementos y mandos de la Agencia de Seguridad Estatal del Estado de México, y 69 elementos y mandos de la Policía Federal Preventiva. Además, comparecieron a petición de esta Comisión 9 agentes federales de migración; 10 altos funcionarios públicos por el Estado de México como de la Federación, que por las funciones que desempeñaban en esa época, tuvieron intervención en los hechos investigados, incluyendo al gobernador constitucional del Estado de México, y al actual procurador general de la República, quien tenía el cargo de secretario de seguridad pública federal en el mes de mayo de 2006. Aunque en el acervo probatorio que formó la Comisión, obraban diversas declaraciones ministeriales ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preparatorias y ampliaciones ante autoridad judicial de los detenidos en los operativos investigados, se

consideró adecuado citar a un buen número de ellos a comparecer, previa selección de acuerdo a criterios objetivos, y aunque no todos atendieron a dicho citatorio, se logró entrevistar a 19 personas que fueron detenidas con motivo de los hechos investigados, y que al momento de su comparecencia se encontraban en libertad, y 26 personas que fueron visitadas en diferentes centros penitenciarios, en virtud de que al momento de la entrevista, permanecían privados de su libertad. Asimismo, 9 personas que por algún motivo estaban relacionados o tenían conocimiento de los hechos investigados; por tanto, comparecieron ante esta Comisión un total de trescientas una personas; igualmente —como ya se dijo— se verificaron cinco reuniones, tres con integrantes del frente de pueblos en defensa de la tierra, estando presente en una de ellas el señor ministro presidente Ortiz Mayagoitia, dos con representantes de las asociaciones civiles “Miguel Agustín Pro Juárez” “Cide” e “Inside”, se visitaron cuatro academias de policía; tres del Estado de México, Nezahualcóyotl, Almoloya de Juárez y Tlalnepantla de Baz y una de la Policía Federal Preventiva ubicada en San Luis Potosí; se ordenó la práctica de dos dictámenes periciales en Criminología y Criminalística, respectivamente y se llevaron a cabo diversas inspecciones a los lugares donde acontecieron los hechos, tres en el Municipio de Texcoco y dos en el de San Salvador Atenco; finalmente, tal como lo dispone la Regla 22 del Acuerdo General 16/2007, y dentro del plazo establecido por este Tribunal Pleno, el día diez de marzo del año en curso, se hizo entrega por conducto del señor ministro presidente Ortiz Mayagoitia, del informe preliminar elaborado por esta Comisión que contiene doce capítulos, acompañado de once apéndices donde se desarrollan a detalle los diversos aspectos en los que se dividió la investigación y los trece tomos del expediente formado con las actuaciones realizadas.

En los próximos días se entregarán los ciento cuarenta y cinco anexos del expediente debidamente organizados, los integrantes de esta Comisión estimamos oportuno hacer notar en este acto, que del cúmulo del material probatorio recabado, existen algunos datos que según lo informado por las autoridades que los proporcionaron, se trata de información reservada o clasificada en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La Comisión investigadora que comparece ante este Honorable Pleno, desea expresar que trabajó ardua e ininterrumpidamente desde el veintiuno de febrero de dos mil siete, incluyendo los periodos de receso de este Alto Tribunal, que desempeñó su delicada encomienda con profesionalismo y con absoluta independencia y autonomía y que todas las decisiones que se tomaron, fueron de común acuerdo, todo el material elaborado que se pone a la consideración de Sus Señorías, en el informe preliminar que a continuación se detallará por el señor magistrado Gonzáles Bernabé, fue revisado y aprobado por los dos magistrados comisionados, muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor magistrado Pardo Rebolledo, tiene la palabra el magistrado Alejandro González Bernabé.

SEÑOR MAGISTRADO GONZÁLEZ BERNABÉ: Gracias señor presidente, señores ministros buenos días, en la elaboración del informe preliminar solicitado por este Alto Tribunal, evidentemente se tuvo en consideración que en ejecutorias del seis de febrero y diecisiete de septiembre de dos mil siete, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó se investigara si los hechos acontecidos el tres y cuatro de mayo de dos mil seis, en Texcoco y San Salvador Atenco, derivaron en violaciones graves de garantías individuales; determinar por qué se dieron esas violaciones, si

alguien las ordenó, si obedeció a una estrategia estatal, o al rebasamiento de la situación, y a la deficiente capacitación de los policías, sin referirse a aspectos relacionados con formas de reparación de la violación de garantías, sean jurídicas o civiles, así como tampoco sobre posibles responsabilidades civiles, penales, administrativas o políticas, pero sí procurar identificar el cargo y nombre de las personas que hubieren participado en tales hechos; todo ello con un doble objetivo como lo señaló este Alto Tribunal, el primero para que la sociedad mexicana y la comunidad internacional, y sobre todo los habitantes de los Municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, conocieran el por qué ocurrieron esos hechos y el segundo, que depende del resultado del primero, permitiría que el máximo Tribunal del país, estableciera criterios sobre los límites de la fuerza pública, para en su caso hacer llegar la opinión correspondiente a las autoridades competentes; luego, para lograr ese objetivo se estructuró el informe preliminar de la siguiente manera: en un primer capítulo se describe el desarrollo de la investigación, que comprende desde que el Tribunal Pleno la ordenó, hasta que se declaró agotada, enseguida se relacionan las pruebas recabadas por esta Comisión, que servirán de sustento a las consideraciones relativas del informe, como dentro de los objetivos a establecer, estaba el fijar criterios sobre los límites al uso de la fuerza pública, y respecto de si los hechos se tradujeron en violaciones de garantías individuales, fue necesario partir del conocimiento del marco normativo y referencial, sobre los límites al uso de la fuerza pública. Ese aspecto, originó se examinara la Legislación nacional y normatividad internacional relacionada; así, se abordó el estudio de los preceptos constitucionales que contienen datos sobre la actuación policial, de las leyes ordinarias de las que derivan algunos aspectos relacionados con el tema; de los tratados internacionales signados por el Estado mexicano; de otros documentos internacionales, que si bien no son obligatorios, sí contienen referencias a tomar en consideración para el estudio de

que se trata. De tal examen, se estableció, que de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivan los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; en tanto que, del derecho internacional y de las leyes ordinarias de nuestro sistema jurídico, los de racionalidad, necesidad, proporcionalidad, diferenciación, no discriminación, oportunidad, prevención, preservación de la vida e integridad física, uso excepcional y extremo de las armas de fuego, así como capacitación, los cuales tienen como objetivo normar y limitar la actuación de las autoridades encargadas de la seguridad pública, para asegurar el respeto absoluto de las garantías individuales y su propia integridad, la de los propios policías. Conocidos los principios que rigen y a su vez limitan el uso de la fuerza pública, y con la finalidad de que el pronunciamiento fuera objetivo, imparcial y completo, como en toda investigación se debe hacer, fue necesario realizar pronunciamiento respecto de quiénes intervinieron en los hechos. Así, se profundizó en el conocimiento de las corporaciones policiales que intervinieron, lo que permitió saber sus cualidades, destrezas, aptitudes, equipamiento en general con el que cuentan y sus remuneraciones en función a la labor que desempeñan, y el riesgo al que se ven expuestos; pero también sus carencias, su grado de capacitación, la forma en que ésta se lleva a cabo; los términos en que se evalúan las acciones policiales, y lo que se tiene en cuenta para la toma de decisiones al respecto; así como las condiciones en que se desahogan los procedimientos de investigación y disciplinarios sobre posibles acciones ilegales o arbitrarias de los elementos policiales, lo que involucra la transparencia de esos procedimientos y quiénes intervienen en ellos. Pero también se analizó al Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, que entre otras organizaciones, intervino en los hechos que motivaron los operativos policiales, destacando sus orígenes, su forma de proceder en las manifestaciones o reclamos que a lo largo de su existencia han realizado; las acciones en las que se vieron

directamente afectados sus integrantes por actos de gobierno, y sus acciones de gestión y representación a favor de otros movimientos. Entonces, sabedores del marco normativo y referencial que rige la actuación policial, y conociendo a las partes que intervinieron en los hechos investigados, se estuvo en posibilidad de determinar qué fue lo que sucedió el tres y cuatro de mayo de dos mil seis en Texcoco y San Salvador Atenco. En el primero de esos días ocurrieron cinco eventos, que si bien se encuentran relacionados de manera directa, sus características permitieron describirlos por separado, a saber:

1.- Los ocurridos frente al mercado "Belisario Domínguez", aproximadamente de las siete a las ocho de la mañana, donde floristas de Texcoco a los que no se les permitió instalar puestos para vender sus productos, y miembros del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, que los apoyaban, se enfrentaron con elementos de la policía municipal de esa localidad, y personal de la Dirección General de Regulación Comercial, resultando varios lesionados por ambos lados, y tres inconformes detenidos, mientras que los restantes retrocedieron, y algunos de ellos ingresaron a un inmueble cercano, ubicado en la calle Manuel González número 110-A, de la Colonia San Mateo.

Resguardados en ese lugar, se siguieron dando enfrentamientos a distancia, interviniendo entonces de manera directa la Agencia de Seguridad del Estado de México, cuyos elementos implementaron un cordón de seguridad en las inmediaciones del inmueble para evitar la salida o ingreso de cualquier persona; en esos sucesos fueron además lesionados 11 policías, probablemente varios de los inconformes y un periodista.

2.- Los que tuvieron lugar aproximadamente a partir de las 9:15 horas, en la carretera Texcoco-Lechería, donde fue bloqueada esa vía de tránsito a la altura del poblado de San Salvador Atenco, por otros integrantes del "Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra",

quienes retuvieron a 12 servidores públicos. Aproximadamente a las 14:00 horas de ese día, elementos de la Agencia de Seguridad Estatal y de la Policía Federal Preventiva, en un operativo coordinado intentaron desalojar la carretera bloqueada, con resultados adversos, pues no lo lograron, por el contrario fueron repelidos por los inconformes quienes retuvieron a otros 6 elementos policiales y lesionaron a 71, uno de ellos con disparo de arma de fuego, ante esa situación, la policía tomó la determinación de replegarse y de reorganizarse.

Tercer momento.- Los acaecidos en el inmueble ubicado en la Calle Manuel González número 110, de la Colonia San Mateo, en el Municipio de Texcoco, de las 8:00 a las 17:50 horas aproximadamente, donde momentos después del intento fallido de desalojo los elementos policiales que resguardaban la casa en que estaban los manifestantes y "floristas de Texcoco", recibieron la orden de detener a todas las personas que ahí se encontraban, lo cual lograron; ya que entraron al domicilio, lanzaron gases lacrimógenos al interior, y los sacaron del lugar con golpes de toletes, puños y pies, trasladándolos a unos autobuses que los llevarían al centro de reclusión correspondiente; en ese evento fueron detenidas 85 personas, de las cuales a 81 se les certificaron lesiones externas.

Cuarto momento.- Los que sucedieron precisamente durante los traslados de los detenidos al Centro de Readaptación Social "Santiaguito", de Almoloya de Juárez; durante los que fueron denunciadas agresiones de los elementos policiales, incluso abusos de tipo sexual.

Quinto momento.- Éste lo constituye el ingreso al Centro de Readaptación Social "Santiaguito", ya que los detenidos manifestaron, que fueron objeto de nuevas agresiones físicas, morales, hacinamiento, falta o deficiencia de atención médica,

reclusión en lugares insalubres, etcétera. El total de detenidos en ese 3 de mayo de 2006, ascendió a 101; por la noche, de ese 3 de mayo, se dio una reunión en la que se ordenó un nuevo operativo, que según las autoridades tendría lugar al día siguiente con la finalidad de desbloquear la carretera, rescatar a los policías retenidos y reestablecer el orden y la paz social en San Salvador Atenco.

En diversa reunión de esa misma noche, mandos policías del más alto nivel de la Agencia de Seguridad Estatal y de la Policía Federal Preventiva planearon el operativo respectivo, contando con una fuerza aproximada de más de 2500 elementos policiales, distribuyéndose tareas y lugares de acción; así, aproximadamente a las 6:30 horas del 4 de mayo de 2006, más de 2500 elementos de la Policía Federal Preventiva y de la Agencia de Seguridad Estatal en el Estado de México, iniciaron los operativos atendiendo al plan trazado, avanzaron, lograron desbloquear la carretera y por distintas calles marcharon hacía el centro de San Salvador Atenco, lo que lograron venciendo en todos los enfrentamientos previos que se dieron; pero varios elementos policiales, sin control alguno, agredieron violentamente a muchos manifestantes, que aparentemente no oponían resistencia alguna; con motivo de esa incursión policial se denunciaron ingresos ilegales a casas-habitación y que muchas detenciones se realizaron en el interior de esos inmuebles.

Una vez detenidas, las personas eran trasladadas en camionetas Pick Up, unas encima de otras, sobre charcos de sangre, mientras eran objeto de otras agresiones; pues a pesar de encontrarse totalmente sometidas, eran golpeadas con toletes, con los pies e incluso los policías caminaban sobre ellas. Al llegar a los autobuses que finalmente los conducirían al referido Centro de Readaptación Social de Santiaguito, los llevaron durante todo el trayecto con la cabeza agachada y cubierta con su propia ropa; denunciándose

igualmente diversas violaciones en esos traslados, también de índole sexual.

El total de detenidos en ese segundo día, fue de ciento seis, de modo que por los dos días sumaron doscientos siete detenidos; solamente nueve de esos doscientos siete, resultaron ilesos; el resto, o sea, ciento noventa y ocho, presentaron lesiones en diferentes partes del cuerpo y de ellos, veintisiete, requirieron atención hospitalaria y cinco tuvieron fracturas. Además, cincuenta y siete, refirieron haber sido amenazados y por los agentes. Durante los hechos destacados perdieron la vida dos personas; uno a consecuencia de disparo de arma de fuego, y otro por una lesión craneoencefálica.

Relatados los hechos, la Comisión expone en el Informe preliminar las razones o consideraciones que sustentan la determinación, de si los hechos investigados constituyeron abusos policiales por haberse apartado de los principios que rigen y limitan la actuación policial. Cada consideración se sustenta en el análisis de los datos probatorios recabados. Ese estudio permitió responder a este Honorable Pleno lo relacionado a si los hechos constituyen violaciones graves de garantías individuales.

Por otro lado, en estricto apego a lo dispuesto en la Regla Veintiuno, del Acuerdo General 16/2007, que establece las reglas a que deberán sujetarse las Comisiones de investigación, que se forman con motivo del ejercicio de la facultad consignada en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se examinaron actuaciones de distintas autoridades, a fin de establecer si pudieron haberse cometido violaciones graves de garantías individuales, pero sin calificar la legalidad de lo actuado.

En otro contexto, y para determinar si había personas relacionadas con los hechos investigados, en los que se atribuyen violaciones graves de garantías individuales, se partió del análisis de los diferentes niveles de actuación de las autoridades que intervinieron. Así, se tomó en cuenta lo concerniente al ámbito estrictamente operativo; esto es, qué personas ejecutaron de manera directa los operativos policiales. En seguida, el ámbito de las personas encargadas del control operativo de los elementos policiales; después, las que tenían que supervisar dicho operativo. En el siguiente orden, los que debieron coordinarlo o lo coordinaron. El conocimiento también de aquéllos que planearon el operativo y, finalmente, los que ordenaron o tomaron la decisión de usar la fuerza pública.

El mencionado esquema permitió a esta Comisión abarcar todos los ámbitos de intervención de las distintas autoridades que participaron en los hechos de que se trata y emitir conclusiones al respecto. Todas las consideraciones y conclusiones, hasta ese momento destacadas en el Informe, permitieron a esta Comisión dar respuesta a las interrogantes del Pleno, respecto de: ¿Por qué se dieron esas violaciones? ¿Alguien las ordenó? ¿Obedeció a una estrategia estatal o al rebasamiento de la situación y a la deficiente capacitación de los policías?

Como parte integrante del Informe, se elaboraron Apéndices que reflejan el trabajo de cada uno de los magistrados que coordinó y supervisó, atendiendo al Acuerdo expreso, tomado en ese sentido donde se desarrollan pormenorizadamente los siguientes temas: Apéndice I.- La investigación documental sobre criterios jurídicos relacionados con límites de la fuerza pública.- Apéndice II.- El conocimiento de las organizaciones policiales que intervinieron en los hechos.- Apéndice III.- Antecedentes del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra.- Apéndice IV.- Homicidios de Javier Cortés

Santiago y Hollín Alexis Benhumea Hernández.- Apéndice V.- Abusos sexuales que involucra la investigación de las denuncias presentadas por treinta y un mujeres sobre abusos de tipo sexual.- Apéndice VI.- La investigación sobre abusos denunciados al interior del Centro Preventivo y de Readaptación Social de Santiaguito en Almoloya de Juárez, Estado de México.- Apéndice VII.- Que contiene entre otros los siguientes trabajos: caso de personas detenidas en la casa o bodega de la calle Manuel González de Texcoco; caso de extranjeros expulsados; caso Porfirio o Reyes Núñez; caso de los Hermanos Reyes Flores y situación jurídica actual de los detenidos procesados.- Apéndice VIII.- La negativa a aceptar las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el cumplimiento de las que fueron aceptadas.- Apéndice IX.- Defensoría de Oficio que involucra la investigación sobre la actuación de los defensores de oficio en los hechos investigados.- y Apéndice X.- Procedimientos administrativos que involucra también el análisis de procedimientos administrativos seguidos a servidores públicos.

La investigación y estudio realizados, permitieron a esta Comisión formular algunas sugerencias, con el único fin de coadyuvar en el mejoramiento de las actuaciones de quienes tienen a su cargo la delicada función de seguridad pública en el país.

Señores ministros, en este trabajo se ve reflejado el mejor esfuerzo de todos los que intervenimos en su desarrollo; esperamos haber cumplido con la distinción de este Honorable Pleno que tuvo al habernos designado en tan importante y trascendente encomienda, esperamos también que permita en su momento emitir alguna determinación al respecto. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señores magistrados, expreso a ustedes mi reconocimiento personal por el empeño que todos los

integrantes de la Comisión demostraron a lo largo de la investigación a su cargo; ustedes, ya concluyeron su trabajo, ahora empieza el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para calificar la suficiencia de la investigación y en su caso las conclusiones que nos han presentado; se trata de una fase diferente del proceso en la que ya no será necesaria su colaboración, motivo por el cual declaro concluida esta Comisión en los términos del Acuerdo plenario que ya es de su conocimiento. Así mismo, les manifiesto que si es su deseo abandonar este recinto pueden hacerlo por la puerta que da al ante Pleno y en caso contrario, pueden ocupar cualquiera de los asientos destinados al público. Gracias por esta Comisión.

SEÑORES MAGISTRADOS: Gracias señor ministro presidente.

(EN ESTE MOMENTO ABANDONAN EL SALÓN DE SESIONES DEL TRIBUNAL PLENO LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor secretario, sírvase informar al Honorable Pleno quién es el ministro que está de turno para el conocimiento de este informe preliminar.

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

Conforme al orden establecido en términos de lo dispuesto en la Regla 22 del Acuerdo General número 16/2007, por el Tribunal Pleno en la sesión privada extraordinaria que celebró el catorce de agosto de dos mil siete, el turno para la elaboración del dictamen a que se refiere la Regla mencionada, corresponde al señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Está de acuerdo señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: ¡Sí señor presidente!, ¡claro que sí!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Todos los señores ministros ¿están de acuerdo?

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor secretario, le entrego a usted materialmente el informe preliminar y lo instruyo para que haga el turno formal al señor ministro Gudiño Pelayo.

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con lo anterior, está terminado este primer punto de la orden del día, y sírvase dar cuenta con el siguiente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número veintisiete ordinaria, celebrada el martes once de marzo en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta.

No habiendo comentarios, les consulto su aprobación en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

QUEDÓ APROBADA EL ACTA, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
 Sí señor presidente, muchas gracias.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
 NÚMERO 21/2006. PROMOVIDA POR EL
 PODER EJECUTIVO FEDERAL EN
 CONTRA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y
 DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ DE ESA
 ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO
 LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39,
 FRACCIONES I, II Y III, 68 Y 71 DEL
 “REGLAMENTO PARA LA UBICACIÓN Y
 OPERACIÓN DE LAS ESTACIONES DE
 SERVICIO PARA EL MUNICIPIO DE
 JUÁREZ, ESTADO DE CHIHUAHUA”; DEL
 RESULTANDO “1” DEL ACUERDO
 MUNICIPAL DE 24 DE ABRIL DE 2003 Y
 EL ACUERDO ESTATAL DE 8 DE
 DICIEMBRE DE 2005, PUBLICADOS EN EL
 PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 14 DE
 DICIEMBRE DE 2005, RELACIONADOS
 CON LA PUBLICACIÓN Y ENTRADA EN
 VIGOR DE DICHO REGLAMENTO.**

La ponencia es del señor ministro José Ramón Cossío Díaz, y en ella se propone:

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL RESULTANDO PRIMERO, LOS ARTÍCULOS 39, FRACCIONES I, II Y III, 68 Y 71 DEL “REGLAMENTO PARA LA UBICACIÓN Y OPERACIÓN DE LAS ESTACIONES DE SERVICIO PARA EL MUNICIPIO DE JUÁREZ, ESTADO DE CHIHUAHUA”, EN TÉRMINOS DEL CONTENIDO DEL CONSIDERANDO OCTAVO DE ESTE FALLO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Cossío Díaz para la presentación del asunto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Cómo no, gracias señor presidente. Como lo acaba de identificar el señor secretario, esta Controversia Constitucional fue promovida por la Federación a través de su consejero jurídico, en contra del Reglamento para la Ubicación y Operación de las Estaciones de Servicio para el Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua, aprobado por su Ayuntamiento en sesión del 24 de abril de 2003, y publicado en el Periódico Oficial del Estado el 14 de diciembre del 2005.

El argumento central de la Federación consiste en considerar que este Ayuntamiento lleva a cabo lo que denominamos una invasión de esferas porque la regulación de estas Estaciones de Servicio del Municipio de Juárez o en cualquier otro ámbito espacial de la República corresponde en exclusiva a la Federación.

En el proyecto se analiza la única causal de improcedencia que se plantea por la parte demandada, en esta causal de improcedencia consideramos que por involucrar el estudio de fondo no se debe analizar en el inicio sino al final, en tanto que la misma está planteando que no se invade la esfera de competencias de la Federación.

El proyecto está desarrollado –como ustedes lo pudieron ver en el problemario– a partir de cuatro preguntas. La primera es: ¿Las normas impugnadas exceden la facultad reglamentaria del Municipio? Segunda: ¿La materia del Reglamento controvertido es competencia municipal? Tercera: ¿La emisión del Reglamento impugnado afecta las competencias de la Federación? Y, Cuarta: ¿La distancia prevista en el artículo 39 controvertido limita la libertad de trabajo y la libre concurrencia de los gobernados?

Estas cuatro preguntas están respondidas con una tesis general, en el sentido de que el Municipio de Juárez no está regulando una

actividad reservada a la Federación, sino exclusivamente está haciendo uso de sus competencias constitucionales para prevenir emergencias ecológicas o daños ambientales, o en términos más generales para cuidar el medio ambiente; de ahí que como también lo señaló el señor secretario, esta Controversia se propone declararla procedente pero infundada. Esas serían las características generales, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ateniéndome al problemario que nos ha presentado el señor ministro ponente, pongo a consideración del Pleno los aspectos procesales del asunto, esto es: precisión de actos reclamados, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación de las partes y causales de improcedencia.

¿En estos temas habrá alguna intervención?

Señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: No tengo ninguna observación en competencia. En cuanto a normas y actos reclamados la parte actora impugna el resultando 1 y los artículos 39, fracciones I, II y III, 68 y 71 del Reglamento para la Ubicación y Operación de las Estaciones de Servicio para el Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua, mismos que son considerados por el proyecto como normas generales.

Disiento en esto parcialmente, porque a pesar de que la actora lo haya señalado como acto destacado en la demanda, considero que el Resultando número Uno no tiene contenido normativo, pues es sólo un antecedente de la motivación del reglamento impugnado, que no vincula jurídicamente ni a la Federación ni a los gobernados, por lo que respecto de éste no puede concluirse constitucionalidad o inconstitucionalidad alguna como se hace en el punto resolutivo segundo del proyecto, qué dice ese Resultando Uno, dice, dice lo siguiente: “Actualmente en nuestra Ciudad existen infinidad de

estaciones de servicio; actividad que día a día se multiplica, lo que requiere de un control adecuado por parte de la autoridad desde su instalación hasta su funcionamiento”, o sea, no vincula jurídicamente ni a la Federación ni a los gobernados; en todo caso, dicho Resultando sólo puede ser un referente para determinar la constitucionalidad de las normas reglamentarias, razón por la cual sugiero que al fijar la litis no se le tenga como norma impugnada y, en consecuencia, se elimine cualquier referencia al mismo en los puntos resolutivos.

Respecto de la oportunidad no tengo observaciones; en cuanto a la legitimación pasiva tampoco.

Respecto de la legitimación pasiva la parte actora señaló como autoridades demandadas tanto al Municipio de Juárez, Chihuahua, por actos de su Ayuntamiento, como al Estado de Chihuahua por actos de su gobernador constitucional.

Estoy de acuerdo con el análisis que se realiza a fojas 31 y 32, respecto de la legitimación del Municipio de Juárez, Chihuahua; sin embargo, el proyecto no estudia la legitimación del Poder Ejecutivo del Estado, por lo que sugiero que también se lleve a cabo el análisis respectivo.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que el gobernador constitucional del Estado de Chihuahua, José Reyes Baeza Terrazas, tiene legitimación para representar al Estado de Chihuahua, debido a que es el titular del Ejecutivo local; y, además es un hecho notorio que tiene la calidad de gobernador.

En cuanto a las causas de improcedencia, señor presidente, no tengo observaciones, me reservo para el fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor ministro, alguien más de los señores ministros, señor ministro ponente tiene opinión.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí señor presidente, cómo no. En cuanto a la consideración de la norma no tendría yo ningún inconveniente en eliminarla; el primer punto que plantea el ministro Góngora es que, efectivamente parte de la manera en que al Estado de Chihuahua suelen publicarse las leyes con esta parte de Resultandos y Considerandos, no tendría yo inconveniente y también, por supuesto, del resolutivo primero.

En cuanto en la segunda parte, realmente lo que se está reclamando en al Estado de Chihuahua, como ustedes lo pueden ver en la página 2, es exclusivamente el acuerdo del día tanto de tantos por el que el gobernador determinó publicar en el Periódico Oficial del Estado el reglamento para estos casos, por esa razón es que en la propia página 11 del proyecto se está teniendo la contestación del señor gobernador, en cuanto dice: pues yo simplemente procedí a realizar esa publicación, fue lo que me fue remitido por el Ayuntamiento de Juárez en este mismo sentido, y es por esa razón que el proyecto se estaba presentando en sentido, esa sería la explicación que habría; ahí no sé cuál sería la sugerencia concreta del señor ministro Góngora, pero la explicación de por qué está esto, pues simplemente estaba por un acto de publicación, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Desde luego, aparece como demandado el gobernador y se le atribuye un acto de publicación, este acto es cierto, y lo que propone el señor ministro Góngora es que se estudie la legitimación pasiva del gobernador como representante del Estado de Chihuahua, creo que no afecta contenidos ni la decisión en torno a esta publicación, simplemente reconocer la legitimación del gobernador.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Cómo no señor, lo haría en la página 52 después del Ayuntamiento y con todo gusto también lo incorporaría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con esto estima superado señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguna otra intervención en los temas previos al fondo?

No habiéndola, estimo superada esta parte del proyecto. Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Tengo una observación fronteriza, que añade a la forma del desarrollo del tema de fondo y lo voy a decir porque no me quiero quedar con esto dado que lo he visto en varias ocasiones.

Ruego a los señores ministros posar su mirada en la página 54: Estudio de fondo, fijación de la litis. En el caso se debe resolver que el resultando primero y los artículos tales y cuales contravienen o no los preceptos tales y cuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hasta ahí me parece impecable, pero luego me desorienta un poco lo que se dice: “Lo anterior a fin de responder las siguientes preguntas”, y se enumeran cuatro preguntas a mi juicio meramente teóricas que no tienen que ver con la función jurisdiccional.

Ya se señaló con toda precisión la litis y enseguida para desahogar la litis a partir del párrafo tercero, de la página 55, se hace un desarrollo, para mí, correctísimo y se llegan a conclusiones con las que yo estoy de acuerdo, pero lo que yo quisiera es rogar la eliminación de estas cuatro preguntas que son teóricas a mi juicio y que no tienen que ver para nada con la litis, como mi tema es fronterizo lo quise plantear en este momento, y gracias por lo que resuelva el señor ponente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pues es una consulta directa al ponente, le concedemos la voz antes de que se hable de los otros aspectos o prefiere usted que agotemos todos señor ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Claro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien, tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: A mí sí me parecen muy importantes las preguntas; en el fondo, primero se ve el análisis de la constitucionalidad de las normas impugnadas, el proyecto nos plantea cuatro preguntas para resolver la litis; sin embargo, considero que cuando menos las dos primeras son demasiado genéricas porque no auxilian a resolver la cuestión planteada por lo que con este propósito expondré mi posición a la luz de las siguientes preguntas que son más específicas que las planteadas por el proyecto.

Primera.- ¿Puede el Municipio emitir reglamentos de carácter ecológico que regulen las estaciones de gasolina?

Segunda.- En caso de que se determine que sí, ¿las normas impugnadas tienen un auténtico carácter ecológico?

Tercera.- En caso de que no lo tengan ¿existe una invasión a la esfera de la Federación por parte del Municipio?

Cuarta.- En caso de que no exista invasión de esferas existe alguna otra violación a la Constitución en específico a la libre concurrencia?

Esas cuatro preguntas creo que son más específicas y a lo mejor merecen la aprobación del señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Le concedemos la voz al ministro?

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: No, porque las voy a desarrollar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Las va a desarrollar, de todas maneras señor ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muy bien.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias. Análisis de los alcances de la facultad reglamentaria del Municipio para regular estaciones de servicio. (Páginas 55 a 61 del proyecto y 5 a 7 del problemario).

Primera.- ¿Puede el Municipio emitir reglamentos de carácter ecológico que regulen las estaciones de gasolina?. En este aspecto, el proyecto comienza por señalar que la Constitución le otorga al Municipio la facultad reglamentaria prevista en el artículo 115, fracción II de la Constitución, con el fin de regular la administración pública, las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos

de su competencia y, posteriormente, concluye que el Municipio tiene facultad para reglamentar en materia ecológica.

Al respecto, si bien coincido con algunos aspectos del proyecto, me parece que la argumentación es inexacta, puesto que difiere de la fundamentación de la facultad reglamentaria, y además, el aserto de que el Municipio puede emitir reglamentos en materia ecológica, me parece una conclusión demasiado general, que no es acorde con el sistema de concurrencia estructurado por la Constitución.

En mi opinión, primero debemos identificar qué tipo de reglamentos pueden emitir los Municipios en materia ambiental, y con qué intensidad normativa pueden hacerlo, así, mientras los reglamentos de fuente constitucional tienen un ámbito competencial delimitado en la fracción II, del artículo 115, conforme al cual el Municipio únicamente puede normar materias que sean de su competencia exclusiva, la materia ecológica no es una materia que pueda considerarse como de competencia exclusiva del Municipio, sino que es una facultad concurrente, en términos del artículo 73, fracción XXIX G, constitucional, por lo tanto, resulta inexacto sostener que los reglamentos en materia ecológica se pueden inscribir dentro de los de fuente constitucional regulados por la fracción II, del artículo 115.

A mi parecer, en el caso de las materias concurrentes, la facultad reglamentaria municipal es tradicional o de desarrollo, porque guarda una relación de jerarquía con respecto a la ley y no de competencia, como en el caso de los reglamentos de fuente constitucional y las leyes en materia municipal.

En el sistema de concurrencia, las leyes federales y estatales determinan qué atribuciones específicas le corresponden al Municipio; el primer y más importante reparto competencial, lo realiza la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al

Ambiente; sin embargo, ésta determina, en el acápite del artículo 8, facultades a los estados para que regulen la forma en que el Municipio ejercerá su competencia, pues ésta debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en la ley general y las leyes locales en la materia.

De lo anterior se advierte que al tener competencias específicas, determinadas por la ley general y las leyes estatales, los Municipios están facultados para emitir reglamentos en materia ecológica, con el fin de proveer a la exacta aplicación de la ley; sin embargo, el alcance de esta facultad, estará supeditado a los aspectos que aquellas leyes predeterminen. Esto significa que cuando las leyes federales y estatales señalan determinada atribución, mientras más detalladas se encuentren aquéllas, el Municipio tendrá menos amplitud reglamentaria y capacidad de innovación, y de manera inversa, si las leyes federales y locales únicamente indican de manera general una atribución del Municipio, éste podrá proveer todo lo conducente para su exacta observancia; por lo que la dimensión normativa de sus facultades se acrecienta.

Lo anterior implica que en la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, no puede definirse de manera general una competencia reglamentaria aplicable a todos los municipios del país, sino que en cada Estado la realidad puede ser diferente, pues ello dependerá del grado de detalles en que las leyes locales aborden estos temas.

En este orden de ideas, es necesario analizar las atribuciones que tanto la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; como la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Chihuahua, le otorgan a los municipios de dicho Estado; y con base en ello, determinar si la materia del Reglamento impugnado puede incluirse en alguna de ellas.

Al respecto, el proyecto fundamenta la competencia del Municipio en materia ecológica, en el inciso g), de la fracción V, del artículo 115 constitucional.

Sin embargo, considero que dicho inciso tiene como papel garantizar un mínimo competencial al Municipio dentro del sistema de facultades concurrentes.

El contenido de dicho inciso es en realidad bastante limitado, pues se refiere solamente a participar –dice-, en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia –eso es lo que dice-.

Participación respecto de la cual, es difícil desprender una facultad reglamentaria amplia.

Posteriormente, en el proyecto se transcriben algunos artículos con los que se pretende fundamentar la facultad reglamentaria en materia ecológica.

Sin embargo, en el proyecto no se motivan de manera exhaustiva las razones por las cuales el Municipio puede regular las estaciones de servicio; y tampoco existe un análisis detallado de las facultades que en materia ecológica se atribuyen a los demás niveles de gobierno en relación con las estaciones de servicio; por lo que de no ser aplicables los supuestos indicados por el proyecto, existiría la posibilidad de que la actuación del Municipio, contraviniera alguna competencia otorgada, ya sea al Estado, ya a la Federación.

Comprendo que el problema es complicado, puesto que no existe una norma expresa, tanto en la Ley General, como en la estatal,

que diga que es facultad de la Federación, de los estados o de los municipios, regular las estaciones de servicio; por lo que todo tiene que pasar por una interpretación; y para ello, considero que el camino correcto es seguir la metodología que la propia Ley establece: analizar las atribuciones de la Federación, después la de los estados; y por último, las de los municipios.

En relación con lo anterior, estoy anexando un documento adjunto con un estudio pormenorizado, en el que se exponen las razones por las cuales la regulación de las estaciones de servicio, sí es una facultad municipal en el Estado de Chihuahua.

Por lo que sólo expondré las conclusiones de ese estudio:

Primero.- La regulación de las estaciones de servicio, no pertenece a la Federación, porque no se trata de una actividad altamente riesgosa, en términos del artículo 5, fracción IV, de la Ley General; puesto que a pesar de que las gasolinas se encuentran incluidas en el artículo 4, fracción XII, del segundo listado de actividades altamente riesgosas, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de mil novecientos noventa y dos, la cantidad de reporte regulada es de diez mil barriles, esto es, de cuando menos un millón de litros de gasolina, lo cual excede la capacidad técnica de cualquier estación de servicio.

Para demostrar lo anterior, ejemplificaré con la terminal de almacenamiento y distribución de PEMEX refinación, ubicada en San Juan Ixhuatepec, que maneja tres tanques de almacenamiento, con capacidades de operación de cincuenta y cinco mil barriles, ochenta mil seiscientos ochenta barriles y trece mil seiscientos cuarenta barriles, en los que se almacenan gasolina y diesel. Dicha terminal cuenta con cuarenta y seis autotanques, o pipas, de veinte mil litros cada uno, que suministran los combustibles a ochenta y tres estaciones de servicio, seis particulares, una estación de

gobierno y nueve líneas camioneras y dos módulos de extra ruta 100, con lo cual se demuestra que técnicamente, ninguna estación de servicio, puede exceder la capacidad de reporte de diez mil barriles de gasolina, y como consecuencia, no se trata de una actividad altamente riesgosa, por lo que su regulación no corresponde a la Federación.

Segundo. No es estatal, porque aun cuando conforme al artículo 7, fracción V, de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chihuahua, corresponde al Ejecutivo la regulación de actividades no consideradas como altamente riesgosas, conforme al artículo 120 de la propia Ley, corresponde al Municipio, regular en estas actividades, cuando con motivo de su realización se generen residuos que se viertan al drenaje y alcantarillado, o sean integrados a la basura.

Tercera. Tampoco es federal, por la regulación de la contaminación atmosférica en términos del artículo 5, fracción III, de la Ley General, ya que en términos del artículo 111 de la Ley, la regulación que a la Federación le corresponde, se realiza a través de normas oficiales mexicanas.

Cuarta. No pertenece al Estado, sino al Municipio, ya que conforme a los artículos 7, fracción III, y 8, fracción III de la Ley General, y 96 y 97 de la local, la aplicación de las disposiciones jurídicas, cuando la contaminación atmosférica se genere por fuentes fijas, que funcionen como establecimientos industriales, pertenece a los Estados, y la generada por los establecimientos mercantiles y de servicio, pertenece a los Municipios, dentro de los cuales se inscriben las estaciones de servicio.

Siguiente.

El artículo 95 de la Ley local, reconoce la existencia de disposiciones reglamentarias en materia de contaminación atmosférica, lo cual debe concatenarse con su facultad de regular establecimientos mercantiles y de servicio, con lo anterior queda claro, que el Municipio sí tiene facultades para emitir Reglamentos que regulen aspectos ecológicos de las estaciones de gasolina, tanto en lo relativo a la cuestión del drenaje, alcantarillo y basura, por cuanto hace a la contaminación atmosférica, emitida por establecimientos mercantiles o de servicio, por lo que tenemos que abordar un segundo cuestionamiento. ¿Las normas impugnadas tienen un auténtico carácter ecológico?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdón. ¿Hay una moción del señor ministro Cossío?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí señor presidente. Muchas gracias y le agradezco al señor ministro Góngora el que haya interrumpido la lectura.

Creo que tenía razón el señor ministro Aguirre, en cuanto a la eliminación de las preguntas. ¿Por qué? Porque tener unas preguntas nos llevó a tener otras preguntas. Yo difiero completamente de las preguntas que plantea el ministro Góngora, porque estamos completamente fuera de la litis, señor, y voy a decir por qué: Esto simplemente no como una refutación a nada de lo que acaba de decir, sino simple y sencillamente porque no veo en dónde estamos ya en el asunto.

En los conceptos de invalidez que plantea la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, que ustedes pueden ver en el proyecto a partir de la página 2 y siguientes, sintetizados. Me voy a ir al primero de ellos, dice el Capítulo Octavo de la demanda: "Conceptos de invalidez. 1º.- Invasión a la esfera de competencias de la

federación.” Lo que plantea el consejero jurídico en representación del señor presidente de la República, es decir, es esto: “En efecto, como se demostrará en el presente concepto de invalidez, tanto el Ayuntamiento de Juárez como el gobernador constitucional de esta entidad de Chihuahua, al expedir y publicar el reglamento impugnado, actuaron en contravención a lo dispuesto por el artículo 73, fracciones D y E, y 30, en relación con los artículos 25 y 28 de la Constitución. La fracción XXIX D, como ustedes saben, habla de expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional; y el E dice: para expedir leyes sobre programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.”

Tiene toda la razón el señor ministro Góngora cuando dice que la fracción XXIX G se refiere a este tema importantísimo de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, pero es que ese precepto nunca está señalado en toda la demanda. En el siguiente punto –éste es el de invasión de esferas de competencia de la federación, así lo titularon en su demanda, sólo se habla esto-, el siguiente, 2º, dice: “Violación a la libertad de trabajo y a la garantía de competencia y libre concurrencia, consagradas en los artículos 5 y 28 constitucionales” –evidentemente se refiere al 5 y al 28 constitucionales-.

El siguiente concepto de invalidez se refiere a: “Las entidades demandadas incumplieron con lo dispuesto en el artículo 115, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución, el cual se refiere a lo siguiente: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, etcétera, que tendrá un Municipio Libre conforme a las bases siguientes: - - - 3.- Los Municipios con el

concurso de los Estados, cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: A a J”. Y luego el siguiente elemento: “Sin perjuicio de su competencia constitucional, el desempeño de las funciones o la preservación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales –nuevamente en relación con estas competencias-.”

A mí me parece que, independientemente de que el tema es enormemente sugerente e interesante en términos de medio ambiente, el consejero jurídico lo enfocó por leyes de competencia económica y por leyes que tienen que ver con concurrencia en la planeación; así está contestado el informe por el señor gobernador, así está contestada la demanda por las Cámaras del Congreso de la Unión. Entonces, yo me pregunto: ¿ahora vamos a hacer una modificación de los preceptos reclamados y vamos a decir: –cosa que hasta ahora no hemos hecho, suplencia de actos- no, en realidad lo que quería era impugnar o considerar la infracción de la fracción XXIX, inciso G) de la Constitución?

El proyecto está construido, bien o mal, ya lo discutiremos, con fundamento en los incisos D) y E) de la fracción XXIX del propio artículo 73 constitucional. Yo creo que esta es una primera pregunta ¿cómo vamos a abordar el tema, a partir del inciso G) que no está reclamado, que no está mencionado y respecto del cual nunca se defendió el Ayuntamiento? O vamos a decir que sí porque es una cuestión genérica.

Yo en lo personal quitaría las preguntas por darme cuenta de las situaciones que se están dando, y en lo demás sostendría el proyecto, porque estoy contestando o estoy tratando de contestar en este momento lo que impugnó el consejero jurídico. Me parecería muy difícil llevar a cabo esta suplencia y decir: bueno,

pues en realidad lo que quiso decir no era planeación, no era rectoría, no era esto, sino quiso meterse con..., bueno pues si ese hubiera sido el caso, creo que así debió haber planteado su demanda.

Por esas razones, señor presidente, agradezco mucho el comentario del señor ministro Aguirre, voy a eliminar esas preguntas a las que él se refirió; está señalada ahí la litis y simplemente quisiera saber cómo vamos a abordar el proyecto porque el proyecto no trata nada de cuestiones ecológicas, porque nada de cuestiones ecológicas estuvieron planteadas en la demanda y por eso no pueden estar planteadas en la litis.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.- Me parece muy bien que se eliminen las preguntas que no le parecieron al señor ministro Aguirre, pero no que se eliminen las mías.

Sí habla el proyecto de normas de carácter eminentemente ecológico, en la página sesenta y ocho verán ustedes eso.

Pues bien, cuál es el análisis de la naturaleza...

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Otra moción, señor ministro.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¿Perdón?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Otra moción del señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo creo que el problema que se plantea, se refiere a todos los integrantes del Pleno, y esto

ameritaría que de alguna manera lo decidiéramos, porque los temas que está abordando el ministro Góngora, como él mismo lo ha señalado, no se abordan en el proyecto, y esto sería un poco una moción para que se regresara el proyecto al ponente y lo estudiara, si es que así piensa la mayoría del Pleno; de otro modo, pues nosotros estamos conociendo en principio este documento, y por lo que a mí toca, yo no me podría pronunciar en relación al mismo, porque propiamente es una especie de proyecto alternativo, que en el buen sentido podría ser enriquecedor del proyecto del ministro Cossío y como que sí habría que decidir esta situación, quizá si la mayoría lo estimara pertinente, pues como que habría que aplazar este asunto y pudiéramos estudiar el documento del ministro Góngora, para estar en aptitud de votarlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, ha sido interrumpido dos veces el ministro Góngora y yo advierto que él tiene intención de concluir su documento.

Nuevamente pidió la palabra...

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Estoy repartiéndolo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Yo creo que a partir de la moción que está haciendo el ministro Azuela, me parece muy bien, pero la pregunta es otra, cuáles vamos a considerar aquí, las condiciones de análisis del proyecto; yo insisto, y es por eso por lo que implícitamente rechacé y ahora lo hago explícitamente las preguntas del señor ministro Góngora, para que no se quede sin respuesta su amable sugerencia.

Yo estoy contestando lo que es la litis y yo someto al Pleno ese proyecto, a mí, ya lo señalé qué dicen los conceptos de invalidez,

pues esos son los conceptos de invalidez que vamos a responder; si se quiere que después se haga un estudio general y me parece eso muy interesante, yo pediría al señor presidente que el proyecto se vote, yo lo voy a sostener, que se rechace el proyecto y después entonces, el ministro Góngora o alguien nos traigan su nuevo proyecto con tan interesantes cuestiones ecológicas, que por lo demás, insisto, no están planteadas en la demanda, señor. Esa sería mi propuesta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, pues aquí ya hay una determinación del señor ministro ponente, en sostener el proyecto tal como está para que así sea votado, creo que en esa medida debe continuar en uso de la palabra el señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y los demás señores ministros que quieran intervenir.
Continúe señor ministro.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias.

Miren ustedes, de páginas sesenta y seis a sesenta y ocho del proyecto, y siete y ocho del problemario, se habla del análisis de la naturaleza, lo ven en el dictamen que les pasé, en la página nueve, de las normas impugnadas a la luz de su razonabilidad ecológica. La parte actora, página nueve, nos indica que detrás del disfraz del carácter ecológico, se encuentra una motivación distinta consistente en impedir la libre competencia.

Por su parte el proyecto, afirma que las normas impugnadas tienen, página sesenta y ocho, un carácter eminentemente ecológico,

afirmación de la cual disiento , pues por una parte, no existe una motivación exhaustiva que sostenga su conclusión; y por otra parte, tampoco existe una relación de medios afines entre los parámetros utilizados para la determinación de las distintas zonas para la instalación de gasolineras y la distancia fijada por el reglamento, así como con la división de sectores de la ciudad.

En cuanto al primer aspecto, tenemos que el artículo 39, fracciones I, II y III, del Reglamento, se refiere a la división del territorio del Municipio, por sectores, en saturado, en equilibrio y con potencial; es incongruente al regular el requisito de distancia con la supuesta pretensión de la prevención y control de la contaminación, pues este es el mismo para todos los sectores, consistente en que sólo podrán establecerse nuevas estaciones si se encuentran fuera de un radio de mil quinientos metros de cualquier otra estación.

Lo anterior resulta, pues no razonable, en tanto que la finalidad ecológica no tiene relación con los medios normativos utilizados, pues si ello fuera así, lo más lógico sería establecer requisitos distintos de distancia en donde sería procedente una distancia menor entre estaciones de servicio en los sectores con potencial y una distancia mayor en los saturados, con lo cual queda desvirtuada la intención ecológica del reglamento. Por lo que respecta al artículo 71, prevé una sanción cuya configuración depende del contenido del 39, por lo que al haberse detectado que éste carece de razonabilidad ecológica, pienso que debe seguir su misma suerte. En el caso del artículo 68, nuevamente la razonabilidad ecológica es inexistente, pues si bien divide a la ciudad en 4 sectores no uniformes, localizados y delimitados de acuerdo a determinados factores indicando el número de estaciones, el área y las estaciones por cada kilómetro cuadrado, no señala cuál es la ubicación geográfica de cada uno de estos sectores y por este motivo este artículo propicia la arbitrariedad de la autoridad aplicadora, la cual

podrá determinar libremente la ubicación de estos sectores cuando ello correspondería a la propia norma, por lo anterior queda claro que el artículo 68 tampoco obedece a una razonabilidad ecológica, pues la división en sectores no tiene ninguna utilidad para la consecución de este propósito, pues al no precisarse la concreta ubicación de los mismos, termina siendo completamente disponible para la administración, razón por la cual su falta de precisión resulta inconstitucional en sí misma por violación a la garantía de seguridad jurídica la cual puede decretarse en suplencia de la deficiencia de la demanda, partiendo de estas consideraciones había que plantearse si la ausencia de carácter ecológico en las normas impugnadas invade de alguna manera la esfera de la federación, página 69 del proyecto, en mi opinión el que los artículos 39 y 71 del Reglamento no regulen una cuestión ecológica, no los vuelve automáticamente en invasores de la esfera de la Federación, ya que la regulación de los establecimientos mercantiles, es competencia municipal, la cual incluso puede inscribirse dentro de los reglamentos de fuente constitucional regulados en la fracción II del artículo 115. Ahora bien, la parte actora argumenta que la intención de las normas es realizar una sectorización y división del mercado de las gasolineras, lo que se traduciría en una limitación a la competencia y libre concurrencia y con ello se invadiría la esfera de competencias de la Federación, la competencia económica y la libre concurrencia son garantías constitucionales que protegen el sistema económico de nuestro país, cuya regulación material corresponde a la Federación, de acuerdo a lo que ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en las tesis, leo nada más los rubros: **“COMPETENCIA ECONÓMICA.** El Congreso de la Unión está facultado explícitamente por la Constitución Federal, para legislar sobre la materia de monopolios y por ende al expedir la Ley Federal relativa, no invade la esfera competencial de las entidades federativas”. Sin embargo, continuo, no puede considerarse que el artículo 39 implique una invasión a la esfera de competencias de la

Federación, pues el Municipio no está regulando en materia de competencia económica, sino estableciendo requisitos en materia de establecimientos mercantiles o de servicios que eventualmente la pueden limitar, lo que no es una cuestión de invasión de esferas, sino de una posible violación directa al artículo 28 constitucional, comparto las consideraciones del proyecto en el sentido de que la emisión del reglamento tampoco constituye intervención indebida en la facultad de rectoría económica del Estado.

Al no existir invasión de esferas, existe alguna otra violación a la Constitución, ¿en específico a la libre competencia? Análisis de la violación a los principios de competencia y libre competencia.

La parte actora argumenta, que la intención de las normas impugnadas es en realidad una sectorización y división del mercado de las gasolineras; lo cual, eventualmente se traduciría en una limitación a la competencia y libre competencia.

El proyecto nos dice: que en la controversia constitucional, sólo puede estudiarse el problema de invasión de esferas; por lo que, las cuestiones de violación al artículo 28 y al 5º, constitucionales, sólo pueden ser analizadas en el juicio de amparo, con motivo de la aplicación de la norma en cuestión, -no comparto la postura del proyecto- puesto que desde el asunto Temixco, este Alto Tribunal, ha determinado en la tesis 98/99, que el control de la regularidad constitucional a cargo de esta Suprema Corte, autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución Federal; es cierto, que a través de la controversia constitucional, no podemos conocer la violación de todos los derechos fundamentales en contra de cualquier persona o de cualquier violación a la Constitución; sin embargo, como lo he sostenido en anteriores ocasiones el filtro para realizar dicho análisis, lo constituye el interés legítimo, por lo que para determinar la procedencia del estudio del concepto de

invalidez, tendremos que analizar la afectación que resiente la entidad, poder u órgano que acude a la controversia constitucional, frente al acto o norma impugnada en relación con el derecho fundamental, o la norma de la Constitución que se estime violada.

En el presente asunto, debemos tomar en cuenta que el artículo 28 de la Constitución, tutela la competencia y la libre concurrencia; y que conforme a la Constitución, la Federación es competente para emitir la ley de la materia, y para aplicarla a través de la Comisión Federal de Competencia, lo cual revela el interés de la Federación, en cuanto a la protección de estos principios, no por constituir una violación a su esfera de competencias, sino por ser una garantía constitucional, definidora del sistema económico del país, en la cual la Federación, juega un rol fundamental. Además debemos tomar en cuenta, que no existe un medio de control constitucional o legal, que pueda anular con carácter general, leyes, reglamentos o normas de carácter general, que violen los principios de competencia y libre concurrencia. Pues la Comisión Federal de Competencia, sólo está facultada conforme al artículo 24, fracciones X y XI, a opinar respecto de normas generales o actos administrativos, pero tales opiniones, no tienen efectos jurídicos.

Asimismo, debemos recordar que en la Controversia Constitucional 1/2001, declaramos la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, que establecían un control de constitucionalidad, respecto de los actos y normas, emitidos por las autoridades estatales, contrarios al artículo 117 constitucional, con lo que quedó claro, que la única facultada para realizar este tipo de controles con efectos generales, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la controversia constitucional o de la acción de inconstitucionalidad, como ahora lo reconoce el nuevo artículo 14 de la Ley Federal de Competencia Económica.

En mi opinión, a este Alto Tribunal corresponderá controlar a través de la controversia constitucional o de la acción de inconstitucionalidad las normas generales, o actos de las autoridades, que se estimen contrarias a los artículos 117 ó 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptos esenciales para el funcionamiento del sistema económico del país. Entrando al análisis de fondo, tenemos que el artículo 28 de la Constitución prohíbe los monopolios, y las restricciones a la libre concurrencia, por lo que tenemos que determinar si la fijación de distancias entre establecimientos mercantiles, con ella se genera un monopolio o una práctica monopólica. El monopolio, desde el punto de vista económico, se describe como la situación que se da cuando una empresa o un individuo es el único oferente de un determinado producto o servicio; para definir las prácticas monopólicas, es válido acudir a la Ley Federal de Competencia Económica, la que en su artículo 9, fracción III regula: son prácticas monopólicas absolutas, los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los siguientes, fracción III: dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables. El multicitado artículo 39 del Reglamento, contiene criterios de territorialidad, que se establecen por medio de la fijación de una distancia mínima de un radio de 1,500 metros entre estaciones de servicio, lo cual tiene el efecto de eliminar la competencia entre las gasolineras, asegurándoles volúmenes fijos de venta, con lo cual se actualizan las prácticas monopólicas absolutas prohibidas por el artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica, pues las gasolineras preexistentes, tendrán asignadas porciones de mercado en donde compitan. La asignación de mercados, mediante el artículo 39 del Reglamento, crea una ventaja exclusiva para los

proveedores ya establecidos, al garantizarles un territorio o una ubicación específica, y eliminar la competencia, que deberían enfrentar los nuevos agentes económicos que deseen ofrecer sus productos en esos territorios. Lo anterior significa que solo determinadas gasolineras obtendrán mayores ganancias, pero estas no se obtendrán por razones de eficiencia productiva, o de condiciones de mercado, ni a costa de los beneficios que los consumidores obtienen del proceso de competencia y libre concurrencia, ni de la elección de la mejor calidad o mejores precios, o del mejor servicio, pues los consumidores no tendrán muchas alternativas, ni variedad de establecimientos para usar el servicio de las gasolineras. Asimismo, este esquema, lo único que logra, es inhibir los incentivos de las estaciones de gasolina para hacer más eficientes a través del abatimiento de costos, y competir mediante el desarrollo y establecimiento de nuevos puntos de producción y venta, lo que además limita la inversión y el empleo, así como los beneficios para los consumidores en términos de ahorro de tiempo de traslado de su ubicación a la estación de servicio. En un ambiente de competencia, las empresas responden a las necesidades de los clientes mediante menores precios, mejor calidad, y una gama más amplia de productos y servicios, razón por la cual, un mercado competido, y el libre acceso a los mercados, permiten elevar las oportunidades de negocio e inversión para las empresas, y crean beneficios directos e inmediatos para la población, al establecer barreras innecesarias a la entrada de nuevos competidores al mercado de las gasolineras. El artículo 39 del Reglamento, vulnera el artículo 28 constitucional, en mi opinión el requisito de distancia podría ceder ante otros principios constitucionales o derechos fundamentales como el medio ambiente; sin embargo, ello requerirá que la norma restrictiva de la concurrencia, efectivamente responda a una racionalidad ecológica, en el presente caso, parece que no es así, razón por la cual

considero que el artículo 39 del Reglamento, es contrario al artículo 28 de la Constitución y por tanto debe declararse su invalidez.

Por último, si se declara la invalidez del artículo 39, también debe declararse la del 71 que prevé una multa por no respetar las distancias fijadas en aquél precepto, cuyo contenido es inconstitucional. Le agradezco mucho señor presidente su paciencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, a ver el ministro Góngora nos ha planteado tres cuestiones: la primera es si debemos analizar esto a la luz del inciso g) de la fracción XXIX, yo vuelvo a insistir, este tema no está planteado de forma tal que la litis no tiene por qué referirse a este tema; segundo lugar, dice que el proyecto hace mención al tema ecológico y nos cita la página sesenta y ocho en su dictamen, yo les quiero leer lo que dice la página sesenta y ocho, lo voy a empezar en la sesenta y siete: "...así las cosas el segundo concepto de invalidez del actor es infundado, toda vez que se advierte que intenta hacer valer la invasión de competencias de la federación, desde el ejercicio de competencias legítimas del Municipio; lo anterior es así, ya que como quedó anteriormente señalado la racionalidad del Reglamento impugnado y los parámetros utilizados para la determinación de las distintas zonas para la distribución de gasolinas, es eminentemente ecológico; en este sentido la división de la ciudad se fundamenta en los criterios establecidos en el Título Sexto que se refiere a la cantidad de estaciones de servicio existentes por zona; el índice de riesgo en transporte y la determinación del índice de contaminación del sector..." y aquí viene la parte que me interesa destacar: "...estos elementos tienen una racionalidad ecológica y no pretenden invadir la competencia constitucional de la Federación,

en materia de regulación o prohibición de monopolios...” que es lo que nos planteó el Consejero Jurídico; entonces, está contestando es decir, “no te puede afectar el tema de regulación o prohibición porque esto estaba encaminado ecológicamente y está bien o está mal, no sé si está bien o está mal porque nunca me lo planteaste”.

El siguiente argumento del señor ministro Góngora es coincidente con el proyecto en cuanto a la parte de la regulación, pero finalmente está en desacuerdo con lo que decimos en la página sesenta y ocho del proyecto en el sentido de que no puede ser materia de la Controversia el tema de los derechos fundamentales, yo creo que aquí hay que hacer una distinción en lo que realmente sí dijimos en Temixco y lo que no dijimos en Temixco; en Temixco, lo que se dijo es que se podía aplicar el artículo 16 para la utilización del principio de legalidad a fin de saber si el proceso desahogado ante la Legislatura del Estado entre los límites entre Cuernavaca y Temixco, había o no satisfecho el conjunto de pasos y elementos que establece el 16; sin embargo, al fallarse el quince de octubre de dos mil siete, por unanimidad de ocho votos, por unanimidad de ocho votos, una Controversia Constitucional la 59/2006, relacionada a los Municipios que impugnaban las radios comunitarias, se estableció en ese proyecto, —posterior a Temixco por supuesto— lo siguiente: “Ahora bien, como se señaló el Municipio actor en sus conceptos de invalidez, hace valer diversos argumentos en los que aduce que los preceptos de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones que se impugna, son violatorios de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en su territorio; sin embargo, este Tribunal Constitucional considera que el Municipio actor, carece de interés legítimo para hacer valer ese tipo de argumentos en la presente vía constitucional, al no tener relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tiene conferida...” y se sigue el desarrollo del proyecto.

¿Qué derivo yo de lo anterior? Que una cosa es que el Municipio o los actores públicos planteen una afectación a su esfera de competencias y utilicen el contenido de lo que denominamos derechos fundamentales en su alegación y otra es que vengan en representación de los Municipios o de las personas que habitan esos territorios, de qué forma vamos a utilizar aquí lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, como una afectación de derechos fundamentales, esto no es lo que se dijo en la Controversia 59/2006, a mi me parece —insisto— que la tesis de Temixco tenía una consideración importante, algún día el señor ministro Azuela, nos explicó la génesis de ese artículo aquí en el Pleno, o de ese precedente, pero yo no veo cómo podemos ahora decir: claro, lo que está queriendo hacer la Federación, es ver cómo se afectan los derechos fundamentales de los habitantes del Municipio de Juárez, porque se establecieron determinadas reglamentaciones que pudieran llegar a afectar libre competencia y libertad de trabajo. Eso, pues me parece que no se ha aceptado, lo que estamos diciendo es: tiene la posibilidad o no, de verse afectada la Federación en sus atribuciones, con motivo de los contenidos de los derechos fundamentales, creo que es una cuestión distinta, que es la que trata justamente de resolver el proyecto; entonces, esta objeción tampoco la puedo considerar, toda vez que, es cierto que se dijo alguna condición general en Temixco, respecto del principio de legalidad, pero yo creo que de la Controversia 59/2006, aprobada por unanimidad de votos, estaba ausente el señor ministro Valls, yo estaba impedido, algún otro de los señores ministros no se encontraba aquí, no recuerdo quién, en ese sentido me parece que no tiene ese alcance de que vienen aquí como valedores de los derechos fundamentales de los habitantes de su territorio, los órganos o entidades públicas. Por esa razón, sigo creyendo que el proyecto, en cuanto es la litis que nos planteó el consejero jurídico en representación del presidente de la República, razonablemente hace cargo de estas cuestiones, yo no tengo

inconveniente en algunos ajustes, en fin, donde estén unas partes que tengan que ver con la litis y hacer las adiciones, pero en lo general y hasta este momento seguiría sosteniendo el proyecto señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señores ministros, va a dar la una de la tarde, es nuestro acostumbrado receso. Han pedido la palabra los señores ministros Valls y Sánchez Cordero. Yo quisiera proponerles que levantemos en este momento la sesión pública, porque tenemos temas pendientes de sesión privada, y que reanudemos esta discusión en la próxima sesión pública, para la cual los convoco, que tendrá lugar el lunes veinticuatro de marzo a la hora acostumbrada, y los convoco también para la sesión privada, una vez que el Salón del Pleno se haya desalojado.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:00 HORAS).