

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 1 DE DICIEMBRE DE 2016

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

| NÚMERO | ASUNTO | IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS. |
|---------------|---|--|
| 256/2015 | <p>CONTRADICCIÓN DE TESIS SUSCITADA ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO, PRIMERO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA)</p> | 3 A 21 |
| 48/2015 | <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE JESÚS MARÍA, ESTADO DE AGUASCALIENTES, EN CONTRA DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL MENCIONADO ESTADO.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</p> | 22 A 59 |

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
JUEVES 1 DE DICIEMBRE DE 2016**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS
SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ Y
SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.**

(PREVIO AVISO A LA PRESIDENCIA)

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:05 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, por favor denos cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de

la sesión pública número 111 ordinaria, celebrada el lunes veintiocho de noviembre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra, señores Ministros, está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA EL ACTA.

Continuamos, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTRADICCIÓN DE TESIS 256/2015. SUSCITADA ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO, PRIMERO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. NO EXISTE CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE LOS CRITERIOS DENUNCIADOS DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO, Y DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO, EN LOS TÉRMINOS EXPUESTOS EN EL CONSIDERANDO CUARTO DE ESTA EJECUTORIA.

SEGUNDO. SÍ EXISTE CONTRADICCIÓN ENTRE LAS TESIS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO, Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO, EN LOS TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO CUARTO DE ESTA RESOLUCIÓN.

TERCERO. DEBE PREVALECER, CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA, EL CRITERIO SUSTENTADO POR ESTE TRIBUNAL PLENO EN LOS TÉRMINOS DE LA TESIS REDACTADA EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DEL PRESENTE FALLO.

CUARTO. DESE PUBLICIDAD A LA TESIS JURISPRUDENCIAL QUE SE SUSTENTA EN LA PRESENTE RESOLUCIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 220 DE LA LEY DE AMPARO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Como hemos acostumbrado, pongo a su consideración los tres primeros considerandos de esta propuesta relativos, respectivamente, el primero a la competencia, el segundo a la legitimación y el tercero a la narrativa de los criterios contendientes. Están a su consideración. Si no hay observaciones, señores Ministros, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS.

Tiene la palabra el señor Ministro, creo que el siguiente tema es el de la existencia de la contradicción.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Así es señor Ministro Presidente. En primer lugar, sobre este apartado se propone que no existe la contradicción de tesis respecto del tribunal que se concretó en analizar la procedencia del recurso de queja en contra del monto fijado como garantía al conceder la suspensión definitiva porque esa temática no fue analizada por su homólogo de diverso circuito; en segundo lugar, se propone que sí existe la contradicción de tesis entre los restantes tribunales de diversos circuitos porque uno de ellos sostuvo que si se interpone de manera inequívoca un recurso de queja en contra de la resolución que negó la suspensión definitiva, aun cuando es improcedente, por lo que el medio de defensa idóneo es el recurso de revisión, debe tramitarse el recurso interpuesto conforme a los lineamientos que rigen el recurso de revisión sin imponer formalismos o rigorismos innecesarios, en observancia del principio de tutela judicial efectiva, reconocido en los artículos 17 constitucional, 8 y 25.1 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, en relación con el examen exhaustivo del escrito de interposición del recurso y en concordancia con la resolución impugnada, máxime que los tribunales colegiados son competentes para conocer ambos medios de impugnación.

El otro tribunal estimó que –frente al mismo escenario– no resulta viable enderezar la vía que intenta el recurrente de manera inequívoca, pues si lo pretendido es interponer el recurso de queja debe imperar el principio jurídico de congruencia que manda obrar conforme a lo pedido.

Además, porque el principio de tutela judicial efectiva no llega al extremo de corregir la vía, ya que no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de los recursos previstos en la ley, para no dejar de observar otros principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, en detrimento de la seguridad jurídica de los gobernados.

De acuerdo con lo anterior, la materia de la contradicción que se propone es la siguiente: ¿Cuál es la forma de tramitar un recurso de queja interpuesto con fundamento en la hipótesis legal de procedencia ‘en contra de la decisión recaída a la suspensión provisional’ cuando expresamente se promueve en contra de la determinación sobre la suspensión definitiva, que es impugnable mediante revisión? Esto es, ¿procede enderezar la vía para tramitar y resolver el recurso como revisión con base en el derecho a una tutela judicial efectiva; o desechar el recurso de queja por improcedente sin que con ello se vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente? Hasta aquí la materia de la contradicción, señor Ministro Presidente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración la existencia de la contradicción y el punto relativo a ¿cuál es la contradicción? ¿Alguna observación? Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO.

Por favor, señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. En cuanto al fondo, el proyecto retoma precedentes relativos al derecho de la tutela judicial efectiva en relación con la interposición de recursos. Posteriormente, examina la procedencia en el juicio de amparo del recurso de queja contra la decisión sobre la suspensión provisional, y del recurso de revisión contra la decisión sobre la suspensión definitiva; para concluir que, tanto la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece como la Ley de Amparo actual, prevén de manera suficientemente clara la procedencia del recurso de queja en contra de la resolución sobre la suspensión provisional, y del recurso de revisión contra la resolución que concede o niega la suspensión definitiva.

Por lo que, si al interponer el recurso de queja el recurrente señala de manera inequívoca, que impugna la determinación que resolvió sobre la suspensión definitiva, pero además, cita como fundamento para pretender justificar la procedencia del recurso, la hipótesis legal que prevé la determinación que resuelve sobre la suspensión definitiva provisional; el recurso debe desecharse por improcedente, dado que la clara pretensión del recurrente es contraria a las disposiciones legales aplicables; sin que con ello

se vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva, porque lejos de ocurrir una duda que amerite interpretación respecto de los requisitos y presupuestos procesales para impugnar la resolución que resuelve sobre la suspensión definitiva, o una duda sobre el recurso que el promovente quiso interponer o sobre la resolución que quiso impugnar, o sobre el fundamento en que quiso apoyar su impugnación; ocurre una clara interposición de un recurso improcedente. Por lo que no es jurídicamente admisible que el tribunal enderece la vía recursiva hacia el trámite del diverso recurso de revisión.

En este sentido, se propone la tesis para resolver de manera obligatoria esta contradicción, lo cual se pone a consideración de este Honorable Tribunal. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Respetuosamente no comparto la solución planteada en el proyecto, me parece que se debe de reencausar la vía.

Efectivamente, –como bien dice el Ministro ponente y lo establece claramente el proyecto– ante la resolución de la suspensión provisional procede la queja, ante la resolución que resuelve la suspensión definitiva procede el recurso de revisión.

Pero me parece que –en este caso– donde hubo –evidentemente– un error en la fundamentación al presentar una queja ante la resolución que resuelve la suspensión definitiva suceden varias cosas: no se promueve ante un órgano

incompetente, es decir, el tribunal colegiado es quien va a resolver la queja y es quien va a resolver el recurso de revisión. En ese sentido estamos ante un órgano competente.

No existe duda sobre la resolución impugnada; la resolución impugnada es la que resuelve la suspensión definitiva, es decir, el que la otorga o la niega, pues estamos ante un órgano competente. Hay claridad sobre la resolución impugnada, que es la que resuelve en definitiva la suspensión, y la deficiencia radica en la fundamentación realizada en el escrito por el particular; las autoridades son las que tienen la obligación de fundar y motivar los actos.

El particular no tiene una carga tan dura de tener que fundamentar si es queja o si es recurso de revisión, cuando quien va a resolver es la autoridad competente y existe claridad sobre la resolución que se está impugnando, que es la resolución que resuelve la suspensión definitiva. Me parece que le estamos poniendo al exigir o al tener como causa no poder reencausar el recurso, el hecho de que hubo una mala fundamentación por el particular, no por una autoridad; me parece que estamos haciendo una excepción a un principio muy viejo del derecho romano: la *iura novit curia*; es decir, el particular da los hechos, el juez es quien da el derecho.

Y me parece que esa es una visión *pro actione* donde se puede reencausar la solicitud del particular, siendo quien va a resolver la resolución es el tribunal colegiado que es competente para resolver tanto la queja como el recurso de revisión. En ese sentido, y por esas razones, estaría en contra del proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Es muy interesante la propuesta que hace el Ministro Gutiérrez; sin embargo, respetuosamente no la comparto. Es decir, el principio *pro actione* o la tutela judicial efectiva, me parece que no puede llegar al extremo de desaparecer todas las formalidades procesales y todas las cargas procesales que pueden tener las partes en un proceso, porque me parece que esto, –llevado al extremo– pues –prácticamente– implicaría sustituir los procesos y procedimientos, que con muchos defectos que tengan es lo más elaborado que ha creado hasta este momento el ser humano para resolver controversias por una cuestión en la que –prácticamente– ya no hay reglas procesales, las cuales –aunque pueden interpretarse de manera garantista y amplia– no pueden llegar al extremo de –prácticamente– hacer desaparecer cualquier tipo de requisito.

El Ministro Gutiérrez pone tres cuestiones por las cuales dice que se debe admitir. Primero, que es órgano competente; segundo, que no hay duda de la resolución impugnada y, tercero, que es una cuestión de fundamentación. Si esto fuera así, –que no lo comparto– entonces, podríamos presentar una demanda ejecutiva mercantil, y el juez reencausarla a una demanda ordinaria mercantil, o presentar una demanda de responsabilidad civil, y el juez reencausarla como una demanda de arrendamiento inmobiliario, o todo lo que se nos ocurra porque el órgano es competente para las dos cosas. O si decimos que no hay duda de la resolución impugnada, pues podríamos hacer exactamente lo mismo, no hay duda qué impugno.

Pero hay una carga procesal que es la interposición del recurso idóneo, y esto me parece que es importante que se cumpla; no creo que sea una cuestión de falta de fundamentación del particular, sino de interposición de un recurso que no es idóneo, y tampoco creo que sea aplicación del precepto romano de *iura novit curia*, porque aquí no estamos de hechos, estamos en una carga procesal de interponer el recurso idóneo.

Si esto no fuera así, me parece que el precedente podría ser bien complicado de procesar, porque entonces las inconformidades, las reclamaciones, los amparos directos, los amparos indirectos, los juicios de nulidad, cualquier medio de impugnación que se nos ocurra, podría el juzgador reencausar la vía; creo que esto no puede llegar al extremo. Además, aquí no hay duda, la Ley de Amparo es extraordinariamente clara, si fuera alguna cuestión complicada, discutible, opinable; pero me parece que la jurisprudencia de la Corte ha sido pacífica desde la Ley de Amparo anterior, en este sentido, la Ley de Amparo anterior y la vigente también; entonces, en ese sentido, sostendría el proyecto, claro, con las modificaciones y ajustes que —en su caso— quienes estén a favor de él me hagan y que con todo gusto los incorpore. Pero no participo de esta idea, del Ministro Gutiérrez que, aunque —aparentemente— es garantista y es proteccionista; creo que llega a disolver del todo el proceso y, sobre todo, en juicios en donde hay contradictorio, creo que podemos llegar a soluciones poco satisfactorias. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro.
Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Brevemente, señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto. Ha sido práctica de los diferentes órganos jurisdiccionales federales, incluso, la Suprema Corte que, cuando las promociones de los quejosos dan confusión en cuanto a los recursos que van a interponer se les previene para que aclaren.

Sin embargo, si es claro el recurso que están interponiendo, considero —como el Ministro Arturo Zaldívar— que constituye una carga para el que recurre, porque debemos tomar en cuenta que no sólo son los quejosos, también son las autoridades, en base en una de las contradicciones era un ayuntamiento. Entonces, abrir la tesis en función de que, al margen de los preceptos, la denominación, los fundamentos que se establezcan claramente en el recurso es al órgano jurisdiccional al que compete reencausar la vía en términos generales.

Si se piensa en el particular, comparto las consideraciones que dijo el Ministro Zaldívar, pero aquí también vienen las autoridades; entonces, tendríamos que circunscribir, en un principio que no considero que sea garantista porque el cumplimiento de requisitos procesales también es una cuestión garantista el decidir que cualquier parte —porque no está acotada la contradicción— se le tiene que encausar la vía, también es en cuestión de las propias autoridades que interponen los recursos con fundamentos equivocados.

La práctica —y lo digo porque así ha sido— se atiende a la causa de pedir de los recurrentes cuando son los quejosos pero, si no, si está clara la determinación y la decisión —y generalmente son autoridades— no se reencausan las vías. Entonces, por eso,

estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Aun cuando estoy de acuerdo con el proyecto, me parece que el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena ha puesto un tema importante y de profunda reflexión sobre lo que es nuestro juicio de amparo; la claridad con lo que sus disposiciones deben orientar a los usuarios del servicio de justicia y —muy en lo particular— la forma en que los tribunales deben contribuir a que el objetivo de la justicia se cumpla.

Y es que esto lo resalto porque —si ustedes advierten— el contenido de la contradicción de criterios no sólo se reduce a un aspecto que pudiéramos atajar con suma claridad si estamos frente a un recurso de queja o frente a un recurso de revisión, como si lo pudiéramos decir, frente a una resolución de suspensión provisional o resolución de suspensión definitiva; la diferencia que se genera en este entorno es ¿qué sucede cuando con motivo de la resolución de una suspensión definitiva se fija una garantía?

Puedo estar de acuerdo con que se me haya entregado la suspensión que solicité, pero puedo no estarlo con el monto por virtud del cual habré de gozar de él. Y esto pudiera provocar que una lectura de los artículos que establecen la procedencia de la queja y de la revisión no nos permitiera ubicar —con toda precisión— el supuesto en el que me encuentro.

No era una cuestión de definir si estoy en contra del otorgamiento o negativa de la suspensión misma, sino de la cuestión relativa a la garantía. Así es que, todo aquel que literalmente quisiera encontrar qué recurso procede, cuando de lo que me quejo es de la fijación de la garantía, inmediatamente no tendría la respuesta para iluminarle el camino hacia qué recurso habría de tomar. Pero es que tampoco la ley puede llegar a un punto de causalidad tal que pudiera decirnos exactamente qué supuesto y qué recurso.

Hoy lo que está haciendo esta Suprema Corte es que, tratándose de una circunstancia como ésta, que si ya llegó en contradicción es porque en el ámbito procesal ha generado confusión, es – precisamente– aclarar y, por ello, entonces, coincido con el tema planteado por el propio proyecto y su conclusión, en tanto lo que aquí tenemos es un supuesto que hay que clarificar: ¿qué sucedería cuando puedo estar de acuerdo con el otorgamiento de la suspensión o, en su caso, con la negativa de ésta, pero no así con la fijación de la garantía respectiva? Dado que, si soy el quejoso puede parecerme excesiva o si soy un tercero interesado me puede parecer ridícula.

Si esta circunstancia –en lo particular– no está establecida en la ley, no habría manera de definir o trazar una línea entre un punto y otro para poder asegurar que el recurso correspondiente es éste.

Pero insistía, si esto ya llegó aquí en contradicción de criterios es porque no había una definición que condujera, ya ni siquiera a las partes, sino a los propios tribunales concedores del derecho de qué procede.

Razón por la cual, antes que encaminarme a permitir que cualquier recurso que se promueva tiene que ser reestructurado, redirigido, hoy –entonces, con la función integradora, vía interpretación que hace esta Suprema Corte– tendremos el supuesto, y –conocido el supuesto– creo que estamos contribuyendo a clarificar y robustecer lo que –finalmente– la Corte tiene que hacer: orientar a los particulares, usuarios del servicio de justicia sobre qué recurso procede.

De suerte que, ante uno y otro espectro, prefiero aquel que – como hoy– define que, cuando lo que se está cuestionando no es, en sí mismo, la figura de la suspensión, sino uno de sus elementos incidentales como lo es la fijación de la garantía, no me queda duda que, —como bien lo apunta la tesis que se genera en torno a este tema— al formar parte de la decisión misma de la resolución, su cuestionamiento obedece al tema de la revisión, que –incluso– es con el que –por naturaleza– más coincide, y no habría necesidad alguna de que para esta circunstancia se tuviera que reencausar, pues este criterio ya nos dará a todos la información necesaria de qué recurso procede, y esto –complementado al artículo que aquí se ha examinado– nos brinda certeza a todos.

Por ello, a pesar de reconocer que el planteamiento hecho incide en un tema que no está absolutamente clarificado, esta resolución termina por hacer lo que requiere la ley: una clarificación, una orientación que sea lo suficientemente efectiva y orientadora para que se promueva el recurso que corresponda, ya será una cuestión de información y de difusión por parte del Semanario Judicial de la Federación —como sucede— para que todos sepan qué recurso es el procedente. Por ello, estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias señor ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. He escuchado con mucha atención los comentarios de mis compañeros Ministros y de la Ministra. Y seguiría en contra del proyecto, me parece que más allá del calificativo que si es garantista o aparentemente garantista o conservador, eso se lo dejaré a los académicos y a los blogs especializados en la materia.

Me parece que hay una distinción fundamental entre una acción principal en una materia civil donde es de estricto derecho, y un medio de impugnación en un juicio de garantías constitucionales, donde lo que se busca es preservar –precisamente– la materia del juicio; en ese sentido, me parece que siendo el tribunal colegiado el órgano competente, habiendo claridad cuál es el acto que se está impugnando, pues reencausar permitiría o garantizaría la preservación de la materia de una manera más eficaz en un juicio de garantías hablando de un medio de impugnación y no de una acción principal en una materia de estricto derecho. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego que, más allá de si se trata de una acción principal o un recurso dentro de un proceso, donde existe la misma razón debe haber la misma solución, y si el argumento es que, una vez que hay el mismo órgano y que se

tiene claro que se va a impugnar, con eso se puede reencausar la vía, pues no veo ninguna razón para no expandir de tal manera el derecho a la tutela judicial efectiva a todas las acciones pero, además, a todos los recursos porque no son solamente acciones principales, simplemente pensemos en el propio juicio de amparo que pudiera interponerse –indistintamente– cualquier recurso en todos los procesos civiles, mercantiles, familiares, incluso, en los que hay suplencia de la queja; la Corte ha dicho reiteradamente que la suplencia de la queja no llega al extremo de hacer procedente algo que no lo es.

Entiendo que sobre esto puede haber distintos puntos de vista y, con independencia que la finalidad de la suspensión no es siempre preservar la materia del amparo, sino en muchas ocasiones –en la mayoría de ellas– es evitar daños y perjuicios de imposible o muy difícil reparación si se ejecuta el acto reclamado; de tal manera que, siendo plausibles las argumentaciones del señor Ministro Gutiérrez, estimo que la solución que se da en el proyecto es adecuada, no sólo técnicamente, sino también a la luz de una teleología más amplia del debido proceso y de la necesidad de que en todo proceso haya mínimas cargas procesales para las partes, porque –reitero– si acabamos con las cargas procesales podríamos llegar a generar un proceso anárquico, y se nos puede decir: no estoy hablando de eso, estoy hablando de la suspensión definitiva y provisional.

Lo que pasa es que es el problema de los precedentes, lo que se argumenta ahora se puede argumentar en muchos otros casos; de tal suerte que, por eso, creo que la solución es adecuada, sin dejar de reconocer que en este tema –como todos– hay distintos

puntos de vista que están bien argumentados, como en el caso del Ministro Gutiérrez. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. También me manifiesto a favor del proyecto, y –desde luego– siendo muy atendible la argumentación que ha expuesto el señor Ministro Gutiérrez; me parece que, efectivamente, el tema a discusión, que –incluso– es lo que justifica la postura de uno de los tribunales colegiados que entran en contradicción –precisamente– porque es una interpretación del principio de tutela judicial efectiva, y al amparo de este principio determina que un recurso que ha sido interpuesto en contra de una resolución que no es recurrible a través de ese medio de defensa debe reencausarse como si se hubiera interpuesto el que era el adecuado.

Me parece que esta situación, también creo que no es el tema de ubicarlo bajo la máxima de que el tribunal conoce el derecho y que las partes simplemente exponen los hechos, sino que se trata de una formalidad establecida en nuestra propia legislación para la procedencia del mismo recurso, y creo que –en este caso– las propias disposiciones convencionales establecen, incluso, que el derecho de acceso a una tutela judicial efectiva pasa por el cumplimiento de los requisitos y formalidades que determinen cada uno de los países, en este caso, en sus códigos procesales respectivos.

Si lo ubicáramos bajo la máxima de que es suficiente con que se expongan los hechos, que se especifique cuál es el acto que se

impugna, y que se haga la impugnación ante el tribunal que – eventualmente– resultara ser el competente para resolver uno u otro recurso, también podríamos pasar por alto –por ejemplo– el requisito de la temporalidad o de la oportunidad para hacerlo valer, porque se especifica el acto, porque se hace ante el tribunal correspondiente, y porque –finalmente– no podríamos exigirle a las partes que conozcan los requisitos de procedencia del recurso respectivo.

Me parece que, en este caso, está perfectamente establecido en la ley la diferencia entre qué recursos proceden respecto de qué resolución, y también creo que el sujetarse a esas formalidades y a esos requisitos está dentro de lo que –incluso– la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos establece como requisitos razonables para el acceso a una tutela judicial efectiva. Con base en este principio, también estaría de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. También coincido con el proyecto, creo que es muy importante distinguir dos circunstancias procesales: la acción misma del amparo en su promoción puede, –en algunos casos– por ejemplo, el artículo 44 de la Ley de Amparo permite al tribunal revisor corregir la vía de un amparo que se hubiese conocido en vía indirecta y que debía haber sido conocido en vía directa, pero es un caso especial, –ese, por ejemplo– porque requiere, además de un trámite procesal distinto.

En el amparo indirecto –ustedes lo saben– se abre una audiencia donde se reciben pruebas y donde se pueden hacer muchas cosas, que en el amparo directo no, por eso, es importante determinar ahí cuál es la vía y cuáles son los

elementos que el tribunal revisor puede tomar en consideración para hacerlo, por eso, el legislador lo prevé como una circunstancia especial —no quiero decir excepcional—.

Otra circunstancia es cuando, por el cumplimiento de la Ley de Amparo que es una cuestión de suma importancia para el sistema judicial en amparo, en el artículo 213 también permite encausar alguna de las inconformidades o recursos que se presenten tendentes al cumplimiento de la sentencia de amparo, que tiene —insisto— una relevancia especial, pero fuera de esos casos que la propia ley estableció, en varios precedentes —hay una jurisprudencia de 2014, de este Pleno— donde se señala que, tratándose de medios de impugnación no se pueden soslayar los requisitos procesales, y el cumplimiento de los requisitos procesales para que se puedan llevar acabo.

Aquí, además de que se pudiera abrir la puerta —como entiendo que lo sugiere el señor Ministro Zaldívar— a un sinnúmero de circunstancias semejantes para que se pudiera decir: bueno, lo que quería en realidad es esto, o lo que quería en realidad es otro. Recuerdo —inclusive— en un precedente en la Segunda Sala —cuando la integraba todavía— que se le reencausó la vía en un auto de Presidencia, y cuando llega a la Sala resulta que el quejoso dice: “no, a mí no me reencausen la vía, quería promover eso que dije que quería promover”, que —por cierto— resultaba improcedente, pero él no quería que le estuvieran corrigiendo la vía, él quería promover esa cuestión.

Se cometería una serie de circunstancias con criterios antifibológicos o —por lo menos— poco claros que pudieran dar lugar a una actuación, incluso, como en ese caso que me tocó conocer, contrario a la intención real del quejoso.

De tal manera que estoy con el proyecto en ese sentido; coincido con el sentido y con la intención de exigir —especialmente— en la interposición de los recursos, que se diga —con toda claridad— cuál es el recurso y, como en el caso —lo precisaba el señor Ministro Zaldívar— no hay, además, mayor confusión ahí para cuál sería la vía para interponer el recurso ni los preceptos aplicables.

De tal modo que, coincido con el proyecto, y sólo —aparte de este tema— sugeriría al señor Ministro ponente que en la página 50, —casi al final del proyecto— se hace un análisis sobre la cuestión de la existencia de contradicción de criterios entre un tribunal y otro, en esa parte final, en el párrafo primero de la página 50 —inclusive— en negritas, se hace una argumentación sobre la existencia o no de contradicción de criterios que —finalmente— ya lo analizamos y se determinó cuál era —propiamente— la existencia de los criterios a discusión. En general, estoy de acuerdo. ¿Algún otro señor Ministro? Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Nada más en relación con su observación, tiene usted toda la razón y se eliminaría esa parte del párrafo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias a usted, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tomemos la votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra, con voto particular.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, quien anuncia voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA, QUEDA RESUELTA LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 256/2015, CON LA VOTACIÓN CON QUE SE NOS HA DADO CUENTA.

Continuamos, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 48/2015, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE JESÚS MARÍA, ESTADO DE AGUASCALIENTES, EN CONTRA DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL MENCIONADO ESTADO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 96, PÁRRAFO CUARTO, Y 104, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU SEGUNDA PARTE, Y SEGUNDO, DE LA LEY DE AGUA PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES, CONFORME A LA REFORMA Y ADICIÓN QUE SUFRIERON MEDIANTE EL DECRETO 205, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESE ESTADO DE SEIS DE JULIO DE DOS MIL QUINCE, ÚNICAMENTE POR CUANTO HACE AL MUNICIPIO DE JESÚS MARÍA, ESTADO DE AGUASCALIENTES, LO QUE SURTIRÁ EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA RESOLUCIÓN A LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA EJECUTORIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Por cierto, y especialmente tratándose de la resolución de esta

controversia constitucional, quiero dejar constancia de que la ausencia de los señores Ministros José Ramón Cossío, Margarita Beatriz Luna Ramos y Medina Mora, se ausentaron previo aviso con toda oportunidad a la Presidencia.

Pongo a su consideración, señores Ministros, los primeros cinco considerandos de esta propuesta, relativos cada uno de estos cinco considerandos, el de la competencia, el de la precisión de las normas impugnadas, el de la oportunidad, el de la legitimación activa y –finalmente– el de la legitimación pasiva. Están a su consideración estos cinco considerandos, señores Ministros. ¿No hay observaciones? ¿En votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS.

Continuaríamos con el siguiente considerando que es el sexto, donde hay una consideración –especialmente– importante en relación con los terceros interesados. Doy, en consecuencia, la palabra al señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Tal cual usted lo ha expresado, este considerando aborda un tema de legitimación, y es que ésta surge porque fue señalado como tercero interesado, tanto el Instituto de Educación de Aguascalientes, la Secretaría de Salud del mismo Estado y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Bajo esa perspectiva, el proyecto propone que, como ninguna de tales entidades, poderes u órganos pueden comparecer como terceros perjudicados o interesados, según lo previsto por el artículo 10, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia, no se les reconoce tal carácter, y así es que se define en el considerando correspondiente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración, señores Ministros. ¿No hay alguna observación? ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO

Continuamos, por favor, señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. El siguiente considerando séptimo, lo cual provocará que si se llegara al tema de los efectos se denominara octavo y no como se dice séptimo, se divide en dos grandes apartados: uno correspondiente al artículo 96, párrafo cuarto, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, que es la primera de las exposiciones en ese considerando, y el segundo que responde al artículo 104, párrafos primero y segundo, de la misma norma.

Por cuestión de orden, traigo al conocimiento de ustedes el resumen que detalla lo resuelto o la propuesta que se contiene en este proyecto respecto del artículo 96, párrafo cuarto.

En principio, debo aclarar que el proyecto retoma lo que ya determinó este Tribunal Pleno al resolver el asunto varios 670/2006-PL, así como los amparos directos en revisión 1413/2008, 1070/2005 y 1678/2005, y los amparos directos 1/2007 y 15/2008, resueltos en sesión de dieciséis de junio de dos mil nueve el segundo de estos asuntos, el veintidós del mismo mes el primero de ellos, el veintitrés de junio los citados en el tercero, quinto y sexto lugar y, por último, el uno de julio del propio año, esto es, de dos mil nueve, el tercer asunto referido.

Precisamente, en ello se basó, después de que la Segunda Sala estableciera la jurisprudencia 2a./J. 40/2010, que lleva por rubro: “DERECHOS POR EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. NO ESTÁN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, SEGUNDO PÁRRAFO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999, AL CUAL REMITE EL NUMERAL 122, APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO B), ÚLTIMO PÁRRAFO, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA”.

Conforme a los criterios referidos, el proyecto estima que el artículo 96, párrafo cuarto, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, al establecer que: “A las escuelas y hospitales públicos, por ser considerados bienes de dominio público, (...) no se les cobrará por los servicios de agua potable y alcantarillado”. Lo cual –en términos de lo ya resuelto– es violatorio del principio de reserva de fuente de ingresos municipales que deriva del artículo 115, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución y que, con lo mismo asegura a los municipios que tendrán disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y de sus responsabilidades públicas.

Lo anterior es así, –razona el proyecto– porque la Noma Suprema prohíbe expresamente a la Federación y a las entidades federativas establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y respecto de las que tengan por base el cambio de valor de los

inmuebles, así como sobre los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del municipio, como lo es el servicio de agua potable y alcantarillado, con la única excepción establecida para que los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios no lo cubran.

Por esta razón es que se considera que la determinación combatida es violatoria de los principios fundamentales que ha establecido el Constituyente Federal para asegurar y garantizar el debido financiamiento de las haciendas municipales. Eso es el contenido del primer apartado, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración, señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Nada más estamos en el primer apartado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En el primer apartado – digamos– del considerando séptimo. ¿Alguna observación? Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA ESTA PRIMERA PARTE.

Es tan amable de continuar, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. La segunda parte de este considerando es la atinente al artículo 104, párrafos primero y segundo, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes.

En el proyecto también se propone estimar que esta disposición es violatoria del principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, ya que establece que, tratándose de tomas de uso doméstico, la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, ocasionará que en lugar de que se suspenda el servicio de agua potable se reduzca el suministro a 200 litros de agua por día, por domicilio, hasta que se regularice el pago y que no podrán cobrarse cuotas posteriores hasta que el servicio se preste de manera regular.

La transgresión en cita se produce porque la norma afecta una de las fuentes de ingreso reservada a los municipios para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; y dado que la prohibición constitucional al respecto es absoluta, la afectación producida por la norma no puede justificarse, partiendo de considerar –como lo hace la norma– de que todos los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado que dejen de pagar durante tres ocasiones consecutivas, se colocan en el supuesto de grupo vulnerable como lo menciona la propia norma, pues los criterios contemplados al respecto en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, es decir, CONEVAL, difieren de la estimativa que hace la norma sobre tal respecto.

Es importante –para mí– destacar que esta solución no pasa inadvertida la circunstancia en la que se puedan encontrar grupos importantes de personas frente a la falta de pago del suministro, pues la propia ley reconoce la posibilidad de que reciban hasta 200 litros diarios, hasta que se regularice su cobro; sin embargo, con independencia de que las personas que reciban el servicio

de agua potable y alcantarillado de uso doméstico y dejen de pagarlo en tres ocasiones podrán optar, –como lo establece la propia norma– de acuerdo con el propio índice creado por el CONEVAL, a regularizarse a través de los subsidios que la propia norma establece; esto es, se advierte de la propia disposición cuestionada en sus artículos 104, párrafo cuarto, y 105, medidas a través de las cuales se puede lograr el apoyo a las personas con situación económica vulnerable, al prever que la media de otorgamiento de agua a los usuarios que no cubran las tres veces consecutivas de pago, no se aplicaría a quienes son beneficiarios del Fondo de Apoyo Social, cuyas bases para su incorporación se establecen claramente en la normatividad; esto es, si la situación económica es apremiante, existirán fondos de asistencia social que puedan –a través de las aportaciones de los Estados y municipios, previo convenio que se celebre— apoyar a las personas que se encuentren en circunstancias desfavorables.

Todas estas razones me llevan a proponer a este Alto Tribunal, que la disposición que establece la imposibilidad de hacer algún cobro sobre la base de la limitación, que –a mi parecer es razonable– resulta –entonces– atentatoria de la hacienda municipal, pues le impide –bajo una perspectiva de no pago– no alcanzar los fines que pretende, no obstante estar entregando el servicio como regularmente se pudiera estar exigiendo.

Eso es lo que contempla esta segunda parte de este considerando, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Franco, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, al leer el proyecto del Ministro Pérez Dayán que da razones sustentadas, además en criterios que hemos definido o ha definido este Pleno, con anterioridad; en principio, llegué a la conclusión de que podría ser atendible si no tuviéramos una serie de circunstancias posteriores que se han introducido en la Constitución y que me parece que vale la pena meditar.

En lo personal, —y he sido minoría y así lo reconozco— he sostenido que el principio de respeto al libre manejo de la hacienda municipal tiene límites, puesto que, cuando hay otras obligaciones constitucionales que pueden estar a cargo del municipio legítimamente, y que derivan —como es el caso y ahora lo explico— en el manejo del agua, deben aceptar que hay ciertas cargas que deben tomar en cuenta en el manejo presupuestal y que esto introduce excepciones, creo que este es —hoy en día— un caso de ellos.

El proyecto está invalidando la norma —exclusivamente— por lo que se refiere al uso doméstico, en donde la falta de pago por tres ocasiones trae aparejada la suspensión del servicio integral y reducido a 200 litros —como lo señala la norma—, pero también hago notar que, además, no impide que el municipio pueda recuperar el dinero que corresponde con posterioridad.

Si leemos la parte de la norma, —con cuidado— dice: “En el caso de uso doméstico, la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, ocasionará que el Municipio o prestador del servicio cuando el mismo esté otorgado a un tercero, reduzca el suministro a 200 litros de agua potable por día, por domicilio, hasta en tanto se regularice el pago, por considerarse que quien

se vea afectado por la presente medida, se encuentra en el supuesto de grupo vulnerable conforme a los criterios”. Aquí el legislador local lo refirió a los grupos vulnerables, creo que es plausible.

Pero me parece que este Tribunal Pleno no puede perder de vista que en el artículo 4º se introdujo el derecho humano al acceso al agua, y en el párrafo sexto, señala: “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos”. Consecuentemente, hay un derecho humano a contar con el agua.

Quiero proponer que —en todo caso— este artículo tenga una interpretación conforme, y se señale que responde a la satisfacción de un derecho humano establecido en nuestra Constitución, y que en nada violenta al artículo 115, puesto que se está estableciendo el cumplimiento de la obligación del Estado de satisfacer la necesidad que se tiene para el acceso al agua, por un lado y, por el otro lado, está dando fórmulas de solución para que el municipio, en su caso, pueda recuperar las cantidades que correspondan.

Pero no podemos perder de vista que el artículo 4º, cuando se modificó, tuvo por objeto garantizar —en cualquier circunstancia y —evidentemente— hasta las posibilidades del Estado y sus recursos presupuestales— que cualquier persona pueda tener acceso al agua como un elemento indispensable de vida. Consecuentemente, he llegado a la conclusión de que este

artículo puede considerarse constitucional, lo pensaría, por sí mismo, pero si fuese el caso de la duda, —haciendo la interpretación conforme que acabo de señalar— conforme al artículo 4° de la Constitución. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Comparto la observación del Ministro Franco. El proyecto parte de las mismas consideraciones atinentes al artículo 96 para examinar el artículo 104, en la parte que precisaron los Ministros Pérez Dayán y Franco.

Creo, en principio, que esta porción normativa no está previendo una exención ni un subsidio, como se debe leer es que, lo que está aconteciendo es una restricción a la autoridad con el objeto de salvaguardar el derecho humano al agua.

Lo que prohíbe el artículo es que ante la falta de pago por más de tres veces consecutivas, la autoridad municipal no puede suspender el suministro de agua, y determina que se deberá asegurar —por lo menos— un suministro de 200 litros de agua, mientras se regulariza el pago; o sea, no le impide a la autoridad municipal realizar los procedimientos relativos para obtener el pago de ese servicio como corresponda; pero está restringiendo a la autoridad el que pueda suspender el servicio en un mínimo que la autoridad municipal consideró que eran suficientes 200 litros de agua.

Como lo leyó el Ministro Franco —y coincido totalmente— el artículo 4° constitucional garantiza el derecho de acceso,

disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, y le corresponde al Estado garantizar ese derecho.

En mi concepto, la medida adoptada por el legislador local no está vulnerando el principio de autonomía al establecer esta medida, lo que está haciendo –precisamente– es garantizar por parte del Estado el servicio y el derecho al agua por parte de todos los gobernados.

Por otra parte, la fracción III, inciso i) del artículo 115 constitucional determina: “Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”.

En este sentido, en uso de la atribución constitucional de emitir leyes en materia municipal, considero que aquí se previó una medida –precisamente– tendente a garantizar el derecho humano al agua, que está vinculada y homogeneizada en la prestación del servicio público en todo el Estado y en términos –precisamente– del artículo 115, fracciones II y III.

Así, nuestra Constitución lo establece expresamente en el artículo 4º constitucional, pero –además– diversos tratados, particularmente, la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estableció que: “El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos,” como el derecho a la vida, a la salud y a un nivel de vida adecuado.

En particular, esta Observación refiere que el agua debe tratarse como un bien social y no económico y, en ese tenor, se previó que el Estado debe garantizar disponibilidad del agua, lo que implica continuidad en el servicio que sea suficiente para el uso personal y doméstico.

Además, esta misma Observación refiere que parte de este derecho es no sufrir cortes arbitrarios en el suministro de agua, y prevé la correlativa obligación de los Estados de regular y controlar los servicios de suministro; por lo tanto, considero que en el Estado de Aguascalientes esta porción normativa del artículo 104 de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, lo que está estableciendo es un marco homogéneo para garantizar –en cualquier municipio– el derecho humano al agua, pues, de lo contrario, el ejercicio de éste estaría condicionado al arbitrio de los diversos ayuntamientos.

Por las razones expresadas, y a partir de la lectura que le doy a esta porción normativa, no en función de una intromisión del Estado en la hacienda pública del municipio, sino en función de garantizar el derecho humano al agua y, por ello, establecer una restricción para la suspensión del mismo y con parámetros establecidos –200 litros de agua– y mientras recupera el pago. Estaría por la validez de este precepto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Laynez, por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy a favor del proyecto, creo que todos estamos de acuerdo sobre el contenido y alcance del artículo 4º de la

Constitución General de la República, en cuanto al derecho al agua, incluso, en su contestación de demanda el Congreso de Aguascalientes señala –exactamente– lo que ya se ha dicho aquí; es decir, pretende motivar o explicar o fundamentar su emisión de esta disposición en el artículo 4º de la Constitución General de la República, y es cierto que eso dice el artículo 4º —no lo voy a repetir— al consagrar el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico.

Pero también –acabamos de leer– lo que dice el artículo 115, ha sido categórico en impedir que la Federación o las entidades federativas establezcan cualquier subsidio, beneficio o estímulo de la manera que se presente contra los servicios que preste el municipio.

Señalo muy brevemente. No me había tocado –como Ministro– participar en el rico debate y en las resoluciones de este Pleno respecto a la interpretación de ese párrafo del artículo 115, generó algunas dudas, pero –finalmente– creo que este Pleno hizo una muy correcta y justa interpretación de ese párrafo, al excluir la prestación de servicios a cargo de los municipios de la exención que está autorizada para los bienes de dominio público y limitarlos únicamente al impuesto predial o a las contribuciones sobre la propiedad. Y lo digo porque –a mí– en la literalidad del texto no me hubiese parecido que era así, la reforma del 99 tuvo por objeto fundamental –en este punto– que los bienes concesionados o que los bienes de que disponían entidades paraestatales no estuvieran exentos únicamente por su pertenencia al dominio público, pero creo —insisto— y comparto totalmente la jurisprudencia del Pleno en ese sentido.

Pero una vez que esto ha sido claro, me parece que, aun en un argumento como es el derecho al agua, creo que hay otros mecanismos a los que puede recurrir la Federación, Estados y municipios para hacer efectivo el derecho al agua, algunos de ellos, nos los ha mencionado el propio ponente, en artículos que prevén —precisamente— beneficios para los grupos vulnerables para tener acceso —ahí sí, vía subsidios— pero dice la propia ley: previo acuerdo con los municipios y, en ese sentido, me parece que siendo muy loable que la Legislatura estatal haya decidido garantizar el derecho al agua; el hecho de que lo haya hecho a través de un servicio público municipal señalando que tiene que garantizar el prestador de servicios —sea el municipio directamente o sea vía concesión— un suministro mínimo, —y, además, perdón no encuentro dónde viene la recuperación— en fin, tiene que garantizar este mínimo —digamos— vital de agua, es totalmente en detrimento de la hacienda municipal.

Y creo que hay otros mecanismos y que en una interpretación armónica tanto del artículo 4º como del artículo 115, creo que no es el medio adecuado porque está perjudicando a la hacienda municipal.

En segundo lugar, también comparto lo que nos ha dicho el Ministro ponente, porque aquí —y lo leo textualmente— esta medida la adopta el Congreso local “por considerarse que quien se vea afectado por la presente medida, se encuentra en el supuesto de grupo vulnerable conforme a los criterios contemplados en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).” Es decir, generalizó absolutamente todo el servicio doméstico, y dijo que considera que es grupo vulnerable sin haber hecho —en todo caso— una

racionalidad para, en su caso, una vez corroborado que alguien pertenece –por zona geográfica o por las características de la vivienda– a estos grupos vulnerables, pudieran tener este tipo de garantías. Aquí no veo ninguna distinción —salvo que me corrija el Ministro ponente— y creo que este es un beneficio que sería aplicable a cualquier uso doméstico, aunque no tenga necesidad de este apoyo. Por lo tanto, estaré a favor del proyecto en este sentido. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Laynez. Vamos a un breve receso para continuar después la discusión.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Tiene la palabra el señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Sin duda es muy interesante el tema que se somete a consideración del Tribunal Pleno con el proyecto del Ministro Pérez Dayán y de gran relevancia lo que se resuelva –sobre todo– por el precedente.

Respetuosamente también me aparto del proyecto, tanto de sus consideraciones como de la invalidez que plantea. Comparto –en gran medida– lo que expresaron los Ministros Franco y Norma Piña, y –en mi opinión– el precepto impugnado es válido, incluso, sin necesidad de una interpretación conforme.

Mis argumentos –brevemente expuestos– son los siguientes, que –reitero– coinciden con los que se expresaron aquí.

En primer lugar, me parece que es muy importante la lectura del artículo 4° constitucional en la parte conducente, aunque ya se ha leído aquí voy a repetirlo para de ahí partir mi argumentación. Dice el artículo 4°: “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho.” Entonces, hay un derecho al acceso al agua que no está sujeto a condición alguna, el Estado tiene que garantizar el acceso al agua de manera suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Por otro lado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación general No. 15, dice lo siguiente, que es obligación de los Estados Partes: “a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades”. De lo cual desprendo que no estamos en presencia de un subsidio que afecte a la hacienda municipal, no es un subsidio ni es una cuestión que se trate de una exención fiscal para favorecer a determinadas personas.

El precepto lo que hace es cumplir con el artículo 4° constitucional, para que haya la posibilidad de un mínimo de agua suficiente para las personas. Esto es un mandato constitucional que no puede estar sujeto a ninguna modalidad.

Me parece que el derecho al acceso al agua no es disponible para los municipios; los municipios no pueden disponer de este derecho, no hay justificación alguna ni económica ni financiera, ni de ningún otro tipo que justifique que los municipios suspendan el suministro al agua en una forma mínima, indispensable, para que

el líquido vital –por algo se le dice así– pueda estar a la mano de las personas.

Creo que este es un mandato constitucional muy claro, que no podríamos sujetarlo a cuestiones económicas y –adicionalmente– me parece que se correría el riesgo de so pretexto de no generar un subsidio que –reitero– no me parece que lo es, castigar –en un momento dado– la pobreza o la falta de recursos de la gente para poder pagar el agua.

Habrán otras medidas que se puedan hacer para lograr el cobro cuando la persona pueda hacerlo, pero no puede suspenderse el suministro al agua; me parece que el mandato al artículo 4º, –al menos– como lo leo es categórico. La Ministra Piña, el Ministro Franco, dieron algunos argumentos adicionales que también comparto; de tal suerte que, me parece que este precepto es constitucional, es acorde al artículo 4º constitucional, y –para mí– lo que sería inconstitucional es cualquier precepto de cualquier jerarquía normativa que impidiera el uso doméstico del agua en cualquier circunstancia. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto, me parece que el artículo 115 establece claramente que no se puede generar una exención por los servicios que otorgan los municipios; estamos ante un servicio otorgado por los municipios.

El legislador estatal parte de una premisa, dice: si después de tres meses de no pago se estará en una situación –me parece, supone– de pobreza”. Me parece que esa premisa es sobreinclusiva; es decir, podría caer mucha gente en esa

situación de no pago de tres meses, y no estar o no ser indigentes. Pudo haber dicho la norma: después de tanto tiempo de no pago, no se cortará el agua, pero se va a seguir cobrando; es decir, efectivamente, existe un derecho al agua, lo que no existe es un derecho a no pagar. En ese sentido, estoy de acuerdo con el proyecto, me parece que es correcto en cómo aborda el problema. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Me parece que el vicio de inconstitucionalidad que se detecta en el proyecto respecto de este artículo 104 de la ley impugnada, es precisamente que es sobreinclusiva, porque estoy de acuerdo con todo lo que se ha dicho aquí, por parte de la señora y los señores Ministros que han hecho uso de la palabra para manifestar que no comparten el proyecto.

Me parece que es muy atendible el derecho al agua establecido en nuestra Constitución; me parece que la atención a grupos vulnerables que con motivo de una situación de pobreza no tienen la posibilidad de –tal vez– cubrir los derechos que les corresponden por el uso del agua, en esos casos, me parece que estaría también justificado; incluso, la afectación a la hacienda municipal por tratarse de un derecho humano y, desde luego, en una ponderación con una entidad mayor.

Pero el problema que le veo a este artículo es que, no lo señala así, es decir, aquí el requisito para que una persona sea considerada como grupo vulnerable es dejar de pagar los

derechos por concepto de agua durante tres meses consecutivos, y esto lo puede hacer cualquier persona, incluso, alguien que no entre en la categoría de grupo vulnerable, simple y sencillamente por el hecho de dejar de pagar tres meses, en automático va a aplicar esta medida, que –insisto– me parece más que justificada para caso de grupos vulnerables, pero no para toda la población, y aquí, el texto del artículo dice: “En el caso de uso doméstico, la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, –ese es el único requisito, falta de pago en tres ocasiones consecutivas–, ocasionará que el Municipio o prestador del servicio cuando el mismo esté otorgado a un tercero, reduzca el suministro a 200 litros de agua potable por día, por domicilio, hasta en tanto se regularice el pago, por considerarse que quien se vea afectado por la presente medida, se encuentra en el supuesto de grupo vulnerable conforme a los criterios contemplados en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL”.

Entonces, el hecho de que alguien –independientemente de su situación económica– deje de pagar tres meses, en automático se le activa esta medida y, por esa razón, también en automático se considera como que entra en el supuesto de grupo vulnerable, y creo que eso no es correcto.

En esa medida, como no está especificado o como no tiene algunos elementos para poder establecer que esta medida –efectivamente– sólo es para apoyo de grupos vulnerables; creo que eso es lo que genera la inconstitucionalidad, eso es lo que se alega en el concepto de invalidez respectivo, y es lo que identifica el proyecto como causa de invalidez.

En la página 37 se señala, en el segundo párrafo: “Este Tribunal Pleno advierte que con independencia de que las personas que reciben el servicio de agua potable y alcantarillado de uso doméstico y dejan de pagarlo en tres ocasiones consecutivas, podrían, en principio, estimarse colocadas en el supuesto de grupo vulnerable conforme al Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), lo cierto es que ello no puede llevar a su generalización, al considerar en abstracto que todos los usuarios del servicio con un destino doméstico sean vulnerables por encontrarse en pobreza extrema o en una situación económica apremiante”. Aquí le agregaría: tan sólo por la circunstancia de dejar de pagar en tres ocasiones consecutivas el derecho respectivo.

Así es que, me parece que el precepto excede en su redacción a la finalidad que, me parece legítima y la comparto, y por ese motivo, también en la medida en que no solamente puede hacer uso de esta medida que establece solamente las personas que pudieran estar incluidas en un grupo vulnerable, sino cualquier persona que deje de pagar por tres ocasiones consecutivas; creo que —en este aspecto— hay una afectación a la hacienda municipal indebida que genera su invalidez y, desde luego, —insisto— lo ideal sería que pudiera darse una redacción distinta a este precepto para salvaguardar, desde luego, el derecho humano al agua, para conservar una medida, que me parece necesaria y, desde luego, aceptable para proteger a personas en estado de vulnerabilidad por razón económica o de pobreza, pero sin que abarque a cualquier individuo que, simplemente deje de pagar en tres ocasiones los derechos correspondientes. Por ese motivo, comparto la propuesta del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Muy interesante lo que acaba de decir el Ministro Pardo en ese sentido. ¿Hay un derecho a no pagar el agua? No, obviamente no hay un derecho a no pagar el agua, lo que hay es una obligación del Estado a suministrar el agua, y creo que es importante destacar, el artículo 4º dice: “toda persona”, no dice las personas en estado de vulnerabilidad; los titulares de este derecho somos todas las personas, la situación de vulnerabilidad o no, de pobreza o de riqueza o situación económica, me parece —con todo respeto— que es irrelevante; el Constituyente no distingue, y creo que al intérprete no le es lícito distinguir; no dice en ciertos supuestos o ciertos grupos — que lo podría haber dicho— el Constituyente pudo haber optado en la reforma que ya aludió el Ministro Franco para decir: cuando se trata de grupos vulnerables no se podrá suspender, etcétera; no lo hizo así, dice: toda persona.

Habíamos también dicho que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales también lo dice así; es decir, no es factible distinguir tipos de personas o categoría de personas; frente al tema de la hacienda, frente al derecho a no pagar y la obligación del Estado a suministrar y garantizar, me parece que el derecho humano del acceso al agua tiene una mayor jerarquía. Por ello, sigo estando en contra de la propuesta porque, me parece — reitero— que no es lícito constitucionalmente que se pueda suspender.

No estoy diciendo si no sería conveniente, razonable, adecuado; no lo sé, tampoco compartiría —por supuesto— que se pudiera hacer, pero lo cierto es que tenemos una determinación del Constituyente muy clara, me parece que terminante, de esta necesidad de garantizar y de no poder suspender el suministro al agua de manera suficiente; que se pueden dar abusos, pues se pueden dar abusos, pero creo que el punto es que, es muy claro el texto constitucional, y que —reitero— no es relevante para estos efectos cuál es la situación de vulnerabilidad o no, aunque entiendo —claramente— que cuando se trata de grupos vulnerables la situación puede ser no sólo grave, sino —incluso— gramática. Entonces, me parece —reitero— que el artículo 4º no hace este matiz, y que nosotros como intérpretes no lo podríamos hacer. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Antes de continuar con los señores Ministros, ya en una segunda oportunidad, me quisiera expresar en una primera oportunidad. Estoy de acuerdo con el proyecto.

Aquí estamos frente a dos disposiciones constitucionales: la que se ha mencionado del derecho al agua y el derecho de los municipios, en este caso, percibir ingresos por los servicios que se prestan. Entiendo que no debe existir una restricción a algo tan fundamental como el agua, pero —al mismo tiempo— la propia Constitución establece la posibilidad de que los municipios la cobren como un servicio que le cuesta al municipio y que tiene que ser —digamos— razonablemente solventado por el contribuyente. En ese sentido, el equilibrio que se debe encontrar —entre ambos— es lo que se está proponiendo con esta propuesta del señor Ministro.

Si fuera absoluto el principio de disposición del agua en cualquier condición, pues resulta irrelevante totalmente que se disponga que se tiene que cobrar por el derecho de servicio de agua, bastará con que se diga que se tenga que hacer porque no habrá —entonces— posibilidad alguna, ni legitimación alguna para la autoridad cobrar un solo litro de agua porque a nadie se le puede negar el litro de agua y la disposición.

Por algo la Constitución incluye dentro de las posibilidades de cobro dentro del municipio el servicio de agua ¿por qué?, porque el servicio de agua implica una serie de condiciones materiales que le implican un gasto al municipio y que —al final—, además, le generan un ingreso —pudiera ser— adicional; esa combinación del derecho al agua como también el derecho de los municipios, de las entidades públicas a cobrar por el servicio que están otorgando, eso es lo que creo que se debe compaginar y, en este sentido, si fuera solamente de un lado en el que se tenga que cobrar a como dé lugar, o en el que solamente se pueda otorgar el agua, pues entonces, bastaría con que se dijera a todo el mundo se le da el agua gratis, y si quieren pagar será de manera graciosa, gratuita y que estén aportando una cantidad al respecto, eso no es así; la propia Constitución establece la posibilidad de que el municipio cobre el servicio y, por lo tanto, debe haber esa compaginación que creo que es necesaria para entender la correlación constitucional entre dos disposiciones. Por eso, en este sentido, coincido con el proyecto. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Creo que aquí estamos partiendo de dos supuestos de una realidad. Estoy de acuerdo en que los municipios tienen el derecho de cobrar por la prestación del servicio de agua.

También estoy completamente de acuerdo en que se debe pagar el agua y que las personas que hagan un uso indebido de ese líquido vital, pues se podría hasta cobrarles más. Lo que es una realidad —y coincido con lo que dijo el Ministro Arturo— es que se tiene el derecho al acceso o disposición y saneamiento de agua, y este derecho el Estado lo está garantizando a través no del cobro de que no se le cobre nada de toda el agua que use, no; lo que dice la ley es que, en estos supuestos que él consideró que podría implicar pobreza extrema pero que —coincido con el Ministro Arturo— no está sujeto a una determinada condición económica, sino a garantizar ese derecho al agua, lo que está estableciendo que no son 200 metros cúbicos como mencioné, son 200 litros de agua. Estuve viendo la comparación ¿a qué equivaldrían 200 litros de agua? Y estuve viendo, es un tonel, o sea, chiquito, como bote de basura de los que usamos aquí.

Eso es lo que el municipio tiene que garantizar a la persona por uso doméstico, por salud, eso es lo que tiene que garantizar: no cobro del agua, nunca uses lo que uses; le está diciendo a los municipios: no le cobres, pero —por lo menos— dales 200 litros de agua a una familia para uso doméstico, realmente es poco, pero es el mínimo que se le tiene que dar a la familia, a la persona para que tenga el derecho al agua, no es: no le cobres, o no paguen. Claro que paguen, pero es lo mínimo que deben de tener de agua, —200 litros— por eso, insistiría que con la interpretación del artículo 4º constitucional, este artículo es válido. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Piña. Señor Ministro Laynez, por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo, creo que una vez más nadie en esta Sala podemos estar en contra del derecho al acceso al agua.

El artículo 4º de la Constitución también dice que: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”; y también dice que” “El Estado lo garantizará”; también dice que: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar”; y también dice que: “El Estado garantizará el respeto a este derecho”. Así como el del agua y otra serie de derechos, independiente de aquellos que se encuentran previstos en los tratados internacionales.

Si nadie estamos en contra de que esta obligación estatal de garantizar estos derechos; lo que no encuentro es el silogismo que nos lleve a decir que esto se hace –forzosamente– a través de un subsidio con cargo a la hacienda municipal. Creo que es muy cómodo para una legislatura decir: voy a cumplir mis compromisos que están en la Constitución y en los tratados, y voy a garantizar el derecho al agua. ¿Cómo? Pues que a partir de ahí no pueda cortarse el suministro hasta después de tres meses de no pagar, y de todas maneras garantizas el mínimo.

Claro que es muy asequible, muy cómodo y muy –políticamente– rentable el que pueda hacerse estas medidas, pero creo que para garantizar esos derechos también la entidad federativa tendría otros medios, porque no incrementa su recaudación, o porque no hace sustentable y sostenible este servicio público, como otros tantos servicios públicos.

Por lo tanto, el silogismo de “hay que garantizar”, en este caso el derecho; y entonces, la legislatura hizo bien yéndose contra un servicio público municipal donde la Constitución también le da el derecho a percibir los ingresos y a que lo haga sustentable para que no se interrumpa ese servicio, respetuosamente no encuentro ese silogismo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Como aclaración, señor Ministro?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: No, en donde corresponde.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El señor Ministro Pardo me pidió antes la palabra.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Me refiero, porque me resultó cita de la intervención del Ministro Zaldívar cuando se refirió a la mía; desde luego que tengo muy claro el contenido del artículo 4º, y parto de la base de que es un derecho del que debemos disfrutar todos.

El elemento del grupo vulnerable por razón de pobreza, lo introduce el precepto que quienes no han compartido el proyecto consideran que es constitucional. Aquí se toma la decisión de garantizarle –como bien decía la Ministra Piña– 200 litros de agua potable por día a todas aquellas personas que dejen de pagar tres meses de los derechos respectivos.

¿Y cómo justifica esa medida? No la justifica diciendo es que quiero garantizar el derecho al agua a todas las personas, no, lo

justifica diciendo: porque quien deje de pagar tres veces, considero –en automático– que se encuentra en el supuesto de un grupo vulnerable y, en esa medida, le van a garantizar 200 litros por día, y además, tú, municipio, no le vas a poder cobrar un solo centavo por el suministro de agua hasta que se regularice en el pago de las cantidades que debe.

En esa medida, creo que el elemento de la vulnerabilidad por razón de la situación económica no lo introduce, está expresamente contemplado en el precepto que –desde la perspectiva del proyecto– se considera inválido constitucionalmente por sobreinclusivo porque no hace la distinción, y porque el elemento que activa esta medida es tan solo dejar de pagar en tres ocasiones consecutivas. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Ya no pensaba intervenir, pero me parece que es conveniente dar opiniones con el único afán de poner sobre la mesa consideraciones respecto de la argumentación que se ha vertido, porque me parece que el Presidente puso sobre la mesa un tema básico. Estamos frente a la posible colisión de dos derechos: uno es humano; el otro no. El derecho de los municipios a la libre administración de su hacienda, en principio, no es un derecho humano, tendríamos que catalogarlo de otra manera, es un derecho fundamental, así lo reconozco. Simplemente quiero poner esto en justificación de lo que voy a comentar.

Me parece que aquí hay varias cuestiones: se ha dicho que es sobreextensivo, sobredimensionado que se hable y se generalice de grupos marginados. También traía el cálculo de cuántos son 200 litros de agua, son más o menos un recipiente de 1.30 X 50 X 50 centímetros, o sea, es una cantidad verdaderamente mínima. Me parecería absurdo —claro, en este mundo puede haber de todo tipo de personas— que alguien que pudiera pagar se quedara restringido a esa cantidad de agua.

La norma generaliza —efectivamente— porque lo que dice es: “El que no puede pagar”. En principio, reconozco que está en una calidad de no tener la capacidad de pago. Quiero partir de la buena fe y no de la mala fe porque, además, la mala fe aquí operaría en contra de quien estuviera actuando de esa manera.

Consecuentemente, partiendo de la buena fe, creo que resiste y, por eso, cuando argumenté —la primera vez que intervine— dije que, aunque la ley dice eso, lo que deberíamos considerar es el derecho humano previsto en el artículo 4º, esta fue una expresión —quizás para justificar— del legislador, pero lo que subyace —y así está en los trabajos legislativos— es cumplir con el artículo 4º.

Entonces, si aquí tenemos que ir a un ejercicio de ponderación frente a lo que podría perder el municipio —porque ahora voy a dar otra razón— y lo que está en juego del derecho humano al agua, me parece que la ponderación se tendría que inclinar hacia cumplir con un mandato constitucional.

Aquí no podemos hablar de que el municipio no tiene la capacidad para dar eso, puesto que tenían el servicio y se estaba proporcionando. En todo caso, —efectivamente— lo que se está hablando aquí es: de si es válido o no establecer —en

cumplimiento de ese derecho humano— un mínimo vital de agua para aquél que no ha pagado. Insisto, no voy al tema de si tiene capacidad o no —no voy a eso—, simplemente parto de la base de que quien no ha pagado, debemos presumir que no tenía posibilidades de pagar, las demás actitudes de otro tipo pueden ser sancionadas a través de otros mecanismos y, además, estudiando el tema de proporcionalidad, pues 200 litros la verdad es que —honestamente— no podría establecerse como algo irracional, poco conveniente para satisfacer ese mínimo vital de agua para cualquier persona.

Ahora, hay otros mecanismos, la propia ley lo establece, —esto no está abordado en el proyecto— pero dice el artículo 105: “Existirán fondos de asistencia social con recursos aportados por el Estado y los municipios previo convenio que al efecto se celebre. Estos Fondos serán operados por los Municipios a través de sus organismos operadores para las personas en situación económica apremiante, previo estudio socioeconómico elaborado y aplicado por la Unidad de Asistencia Social correspondiente, y su exacta aplicación será vigilada por el Instituto. Estos Fondos operarán según lo establezca el Reglamento correspondiente.” Consecuentemente, aquí hay una respuesta a la objeción que se hacía.

El Estado se está también solidarizando en el problema de sufragar lo que pueda resultar de tener que conservar estos 200 litros para un número determinado de personas, pero —al mismo tiempo— ahí se detectará si las personas están en la capacidad realmente de pagar o no, y se generarán todas las consecuencias.

Consecuentemente, creo que hay una serie de elementos que gravitan aquí, pero sigo convencido —y con esto concluyo— en que, lo que se está haciendo aquí es cumplir con un mandato constitucional de protección a un derecho humano, con un mínimo de satisfacción de lo que se requiere; que los municipios están obligados porque, además, son los que tienen a su cargo el servicio de agua, no otros, no es el Estado. Si el Estado tuviera por convenio el manejo del agua, estaría de acuerdo en que no se tocaran los presupuestos municipales, pero aquí se trata —concretamente— de quienes están manejando los servicios de agua.

Me parece que, en cumplimiento de lo que dice la Constitución: que las leyes lo establecerán, y si el Estado tiene facultades para legislar, y no siendo —desde mi punto de vista y respetando los otros— ningún subsidio, ninguna exención de impuestos, sino una situación excepcional; consecuentemente, creo que lo que se debería privilegiar es el cumplimiento de ese mandato constitucional en función del derecho humano del acceso al agua, y creo que hay otros mecanismos legalmente previstos para, en su caso, poder compensar la afectación presupuestal que pudiera haber.

Y en este sentido, el municipio siempre tendrá posibilidades de defenderse de que no se cumpla con estos —digamos— instrumentos establecidos, precisamente para hacer frente a este tipo de situación.

Por estas razones, con el mayor respeto a quienes están de acuerdo en el proyecto, en esta parte estaré en contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Precisamente porque –de alguna manera– el señor Ministro Franco se refirió a uno de mis argumentos y, creo que coincido con él, no planteé como de la confronta de dos derechos y mucho menos humanos, sino de dos disposiciones constitucionales que regulan cuestiones diversas, y dentro del artículo 4º, nada más quisiera subrayar para el argumento que ya propuse –y no voy a repetir–, que también se refiere a que sea asequible, o sea, que deba acceder a él, que deba existir un mecanismo en que el ciudadano, la persona acceda a él; entonces, si lo entendemos esto en relación con el artículo 115, tiene que haber una compatibilidad entre la accesibilidad y su cobro, en el que no se haga –de una manera– que no puedan pagarlo o que no puedan acceder a él por su dificultad material, pero también económica. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Seré muy breve, sé que esto ya está en condiciones de ser votado –si así lo estima la señora Ministra y los señores Ministros, y particularmente usted señor Ministro Presidente—. Desde luego, agradezco todas y cada una de las intervenciones, ya sea a favor o en contra de las razones y consideraciones del proyecto.

He de referirme muy someramente –pues el tiempo así lo obliga– a las intervenciones del señor Ministro Franco González Salas, la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Zaldívar, sólo con algunas precisiones. Uno –desde luego, y siempre he sido partidario de agotar esto– se aduce la idea de una interpretación conforme, mas creo que en esta ocasión es tan incorregible la técnica legislativa que contiene este artículo que difícilmente pudiéramos hacer partícipe este proyecto de un

principio de conservación de la ley, del cual casi siempre soy proclive; de ahí que, no obstante la buena intención de la sugerencia, se me haría muy difícil darle este nuevo entendimiento.

Quisiera aclarar: —para aquellas intervenciones que han hablado de suspensión— todos estamos en el entendido de que no hay ninguna suspensión, la suspensión corresponde al servicio no doméstico, para esto es la reducción, y se refiere —precisamente— a estos 200 litros.

Soy receptivo de lo que aquí se ha dicho, y esto me lleva a traer dos distintas circunstancias: una primera —sólo de reflexión— es que, si aquí —mismo— se ha cuestionado que 200 litros podría ser insuficiente, porque así lo apuntan las intervenciones de la señora Ministra Piña Hernández y del señor Ministro Franco González Salas, más aún para entender la invalidez de esta disposición, esta cantidad así tasada sería verdaderamente escasa y contraria al principio del uso del agua como derecho humano del artículo 4º.

Pero no se trata de llegar a ese punto, pues el proyecto —como ustedes lo podrán haber visto— no abunda ni toca siquiera el tema del derecho al agua, simplemente se enfoca, desde la perspectiva del accionante, restringe mi ingreso ¿y por qué lo restringe? Porque cuando el artículo dice: “El municipio o el prestador del servicio, por ningún concepto podrá generar ni cobrar cuotas de pago posteriores a la implementación de la presente medida, —es decir, la restricción a 200 litros por falta de pago por tres meses consecutivos— hasta en tanto no proporcione el servicio de manera regular”. Esta variable depende del usuario, regularizarse, supone que lo pagó y a partir

de ello, recibir el líquido que requiera para sus necesidades, no el restringido que se da.

Me llevaría entonces –como un último tema– a decir, que el proyecto podría enriquecerse, dada la participación de todos quienes aquí opinaron sobre la reflexión inicial del artículo 4º constitucional, como un derecho humano al acceso del agua potable; sin embargo, la redacción de la disposición, que impide la posibilidad de alguna recuperación por todo el tiempo en que el propio usuario no decida regularizarse es violatoria del artículo 115, fracción IV y, a partir de ello, mantener la conclusión.

Cierro diciendo: no sólo es sobreinclusivo, incluso, –para mí– es radical, pues como ya –muy claramente– quedó aquí asentado por las exposiciones del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y del Ministro Pardo Rebolledo, automáticamente, –por ministerio de ley– todo aquel que deje de pagar tres recibos consecutivos de agua está calificado por la ley como un grupo vulnerable, independientemente del extracto social al que pertenezca. Creo que llevado esto al extremo nos podría llevar a una injusticia social todavía mayor, pues no habría distinción ni equidad en esta circunstancia, y habiendo usuarios que pudiéndola pagar, sabiendo de la disposición y que no habrían de ser ejecutados jamás, no obstante, tener posibilidades de hacerlo, podrían –si es su necesidad– quedarse con el mínimo suministro y perjudicar a otros tantos que –en ciertas circunstancias– podrían ser beneficiarios de lo que –muy bien– apuntó el señor Ministro Franco, y que se recoge en el proyecto sobre los artículos 104, párrafo cuarto, y 105, que dan esta oportunidad. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña ¿quería usted hacer alguna aclaración?

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Nada más –por último– porque me aludió el señor Ministro.

Se parte de que no va a cobrar, la exposición de motivos lo explica perfectamente, este artículo fue reformado a partir del análisis –como lo dice en la exposición de motivos– del caso Radilla, en función de la protección de los derechos humanos. Con anterioridad se autorizaba la suspensión del servicio de uso doméstico ante la falta de pago; entonces, en atención a la reforma constitucional y como derecho al agua, que el Congreso del Estado de Aguascalientes previó la reforma a este artículo –precisamente– como medida para asegurar el derecho de agua, que 200 litros sean suficientes o no, no está en discusión, sino nada más, si esto invade las atribuciones o afecta la hacienda pública del municipio, y se ha aludido mucho a que no se les puede cobrar.

En la exposición de motivos que, además, debe estar establecido en la ley perfectamente, se dice: es importante señalar que por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia se exenta del pago del servicio de agua potable al consumidor, pues ante la falta de pago del usuarios del consumo doméstico, el municipio tiene la vía económica coactiva para su cobro o, en el caso de terceros que tengan concesionada la prestación del servicio, el cobro del adeudo lo puede hacer a través de los procedimientos judiciales establecidos en la ley;– dice– lo que no se permite, es que a través de la autorización del corte del suministro de agua y alcantarillado, se le dé a la concesionaria el método más fácil de

cobro, pero atentatorio para la salud de la población, porque esto no enlaza que el servicio del derecho de agua va ligado íntimamente al derecho a la salud, en función de las mismas epidemias; y dice: y se transgrede el derecho humano fundamental al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, y el cual debe ser garantizado por el Estado, en términos del artículo 4° constitucional.

En ese sentido, independientemente que no estoy juzgando si es buena o mala técnica legislativa, sino únicamente estoy analizando la validez o invalidez de la norma que se está cuestionando, de una lectura en relación con el artículo 4o. constitucional, estoy por la validez de la norma y en contra del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Vamos a tomar la votación, por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En este punto, en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra, anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra y con voto particular.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de cinco votos a favor de la propuesta del proyecto en cuanto a declarar la invalidez del artículo 104, párrafos primero, segunda parte, y segundo de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, con voto en contra de los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández, los últimos dos anuncian voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Me permito recordar a sus señorías que ha establecido ya la interpretación este Pleno, de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el párrafo segundo del artículo 42 de su Ley Reglamentaria, en el sentido de que, tratándose de este tipo de asuntos, cuyo accionante es un municipio y, desde luego, cuyos efectos se limitan a ese municipio, la mayoría puede ser simple para declarar la invalidez y una mayoría en relación con el quórum que existe. De esa manera, teniendo ocho Ministros en este quórum, la mayoría de cinco es suficiente para declarar la invalidez de la norma impugnada.

En ese sentido, si nos quiere –nada más– leer los resolutivos el señor secretario. Perdón, señor Ministro Pérez Dayán, respecto de los efectos.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Señor Ministro Presidente, muy rápido. Los efectos, en lo que será el considerando octavo,

éstos se determinan que surten sólo entre las partes y serán a partir de la notificación de los resolutivos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Al Congreso.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Al Congreso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perfecto. Muy bien. Señor secretario por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 96, PÁRRAFO CUARTO, Y 104, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU SEGUNDA PARTE, Y SEGUNDO, DE LA LEY DE AGUA PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES, CONFORME A LA REFORMA Y ADICIÓN QUE SUFRIERON MEDIANTE EL DECRETO 205, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESE ESTADO DE SEIS DE JULIO DE DOS MIL QUINCE, ÚNICAMENTE POR CUANTO HACE AL MUNICIPIO DE JESÚS MARÍA, ESTADO DE AGUASCALIENTES, LO QUE SURTIRÁ EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA RESOLUCIÓN AL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA EJECUTORIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿De acuerdo con los resolutivos, señora Ministra, señores Ministros? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS.

Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Muy brevemente, señor Ministro Presidente. Por supuesto, votaré a favor, obligado por el criterio mayoritario que no compartí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En los resolutivos.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Y hago simplemente mi reserva de criterio, y voto con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Gracias.

ESTÁ RESUELTA LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 48/2015, CON EL SENTIDO CON QUE NOS HAN DADO CUENTA, EN EL SENTIDO DE LA MAYORÍA CON QUE YA SE HA INFORMADO.

Levanto la sesión, no sin antes convocarlos a la pública ordinaria que tendrá lugar el próximo lunes a la hora acostumbrada, en este recinto. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:20 HORAS)