

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 3
O R D I N A R I A
JUEVES 6 DE ENERO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con doce minutos del jueves seis de enero de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. No asistió la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas previo aviso a la presidencia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número dos, ordinaria, celebrada el martes cuatro de enero de dos mil once.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves seis de enero de dos mil once:

II. 1. 38/2010

Controversia constitucional 38/2010 promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa y otras autoridades, demandando la invalidez del Decreto número 68 que contiene la modificación y adición del artículo 201 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de la entidad número 75 de cuatro de junio de dos mil diez. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez de la porción normativa del último párrafo del artículo 201 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, que exige la aprobación del Congreso de la entidad para que los Municipios puedan otorgar una concesión sobre las superficies que le son cedidas con motivo de la realización de acciones de crecimiento urbano, esto es, la que señala: “contar con la aprobación del Congreso del Estado”, con efectos generales pero limitados a la esfera de competencia del Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, lo que surtirá efectos a partir de la fecha en que se notifiquen los puntos*

Sesión Pública Núm. 3

Jueves 6 de enero de 2011

resolutivos de la presente resolución al Congreso del Estado de Nuevo León. TERCERO. Publíquese esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia”, segundo “Oportunidad de la demanda”, tercero “Legitimación activa” y cuarto “Legitimación pasiva”, respecto de los cuales los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que fue certera la apreciación del señor Ministro Aguirre Anguiano en el sentido de que se estaba ante un asunto fácil como lo planteaba el proyecto, o difícil si se involucraba algún otro tipo de criterio.

Precisó que en el proyecto se hace referencia a la afectación de los bienes municipales, recordando que el Congreso local únicamente debe establecer supuestos generales, en tanto que las autorizaciones concretas deben realizarse por el Ayuntamiento. En ese orden, cuando en la ley combatida se establece la necesidad de la aprobación de

dos terceras partes de manera concreta para las autorizaciones particulares de estos bienes, se genera una intromisión a lo previsto en el inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional, por lo que se afecta la Hacienda Municipal.

Estimó que efectivamente se trata de una forma posible de abordar el problema; sin embargo, existe otra manera de analizarlo, tomando en cuenta que se trata de la materia de asentamientos humanos, la cual es de naturaleza concurrente por lo que se pueden establecer diversas disposiciones en distintos ámbitos competenciales por parte de los Congresos locales, ante lo cual estimó necesario encontrar el origen de los bienes cedidos al Ayuntamiento con motivo del crecimiento urbano, partiendo de la idea de que todo bien incorporado al Ayuntamiento, es por ello, patrimonio municipal, por lo que deben aplicarse las condiciones del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional; sin embargo, surge la interrogante respecto a si esos bienes mantienen su calidad de bienes provenientes de la concurrencia, por lo que mantienen un estatus diverso al del estatus general de los que son parte del Ayuntamiento.

De ser así, será necesario preguntarse si la limitación que establecen las leyes estatales en materia municipal con motivo de lo previsto en el referido numeral es el único referente constitucional aplicable a todos los bienes inmuebles del Municipio aun cuando estén regulados por

una materia concurrente como sucede respecto de los asentamientos humanos o el equilibrio ecológico que encuentran su referente material en la fracción V del artículo 115 constitucional, precisando que lo expuesto es si dichos bienes que tienen un destino específico de naturaleza urbana, en primer lugar, ingresan a la hacienda pública municipal, lo que es discutible y, en segundo lugar, fundamentalmente, si estos bienes no se incorporan lisa y llanamente al patrimonio municipal, sino mantienen un estatus distinto.

Ante ello, consideró que dichos bienes no ingresan a la hacienda municipal sino que tienen un destino específico y, con independencia de cumplir esa condición, se trata de bienes no regulados por la legislación municipal, sino por una legislación estatal dado su origen relacionado con los asentamientos humanos. Si ese fuera el caso, no podría ser inconstitucional el precepto combatido ya que éste prevé que dichos bienes cuentan con un origen delimitado, que pueden cederse a particulares únicamente cuando la Legislatura local lo determine, por lo que en principio se manifestó en contra del proyecto ya que el precedente no es del todo aplicable pues se refiere a la enajenación de bienes, que no es el caso concreto y, además, los bienes del precedente y los bienes del caso que se estudia, son distintos por formar parte de esta materia concurrente.

El señor Ministro Aguirre Anguiano reconoció la relevancia de lo indicado por el señor Ministro Cossío Díaz. A pesar de ello, estimó necesario tomar en cuenta que los municipios reciben donación de bienes de los urbanizadores, porque así se establece en la ley para la prestación de servicios públicos que pueden ser recreativos, centros comunitarios o para vialidades, señalando que en algunos casos existe un destino inmutable para esos bienes y para otros simplemente destinarlos a servicios públicos. Agregó que según la determinación constitucional de Nuevo León esos bienes no pueden ser gravados o enajenados sino que únicamente se puede transmitir algún tipo de posesión señalado en la normativa para su explotación y utilización, tal como deriva del párrafo impugnado que indica: “Cuando el Municipio pretenda otorgar alguna concesión, sobre áreas para su uso, aprovechamiento o explotación a particulares – sin utilizar el término “cesión”— para que se use, se aproveche o explote por particulares o instituciones de derecho público o privado. Además de lo establecido en el párrafo que antecede, será necesario contar con la aprobación del Congreso del Estado.”

Señaló que el Congreso del Estado conforme a lo previsto en la Constitución, puede intervenir en el caso de enajenaciones, pero no en el de concesiones de uso, lo que distingue la especie, tal como lo sostiene el proyecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia manifestó compartir lo indicado por el señor Ministro Aguirre Anguiano, precisó lo señalado en el artículo 201 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, indicando en todos los casos, para el Municipio, la donación de un porcentaje de la superficie fraccionada para fines comerciales, de servicios, campestres, agropecuarios, urbanos habitacionales o no habitacionales, destacando que en la fracción V de ese numeral, para los conjuntos urbanos habitacionales se exige lo que resulte mayor entre un porcentaje del 17% del área vendible o veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda a construir, agregando que el 60% del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las que podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio, existiendo una posibilidad de autorización, en tanto que el otro 40% podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público de nivel básico, áreas deportivas, casetas de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio.

Agregó que el párrafo que le sigue a la fracción IX del referido precepto señala: “Salvo las excepciones previstas de manera expresa en esta ley, estas áreas de cesión serán inalienables e imprescriptibles e inembargables; no estarán sujetas a acción reivindicatoria, no podrán ser cubiertas en efectivo, no podrán ser objeto de enajenación o gravamen y sólo podrán utilizarse para los fines descritos en este artículo

y dependiendo del tipo de fraccionamiento de que se trate, por lo que no se deberá cambiar su destino salvo cuando sea necesario realizar afectaciones con fines de utilidad pública en cuyo caso la autoridad municipal deberá contar con el acuerdo respectivo del cabildo aprobado cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes”, lo que sería acorde con lo previsto en el artículo 115 constitucional; en tanto que el párrafo final señala: “Cuando el Municipio pretenda otorgar alguna concesión sobre áreas para su uso, aprovechamiento de explotación a particulares o instituciones de derecho público o privado, además de lo establecido en el párrafo que antecede será necesario contar con la aprobación del Congreso del Estado”.

Estimó que este párrafo pareciera exagerado ya que generalmente se solicita a los fraccionadores un área para escuela, mercados, iglesia, parques y jardines, en la inteligencia de que serán construidos por instituciones de derecho público o privado, ante lo cual el título para su construcción será la concesión que otorgue el Municipio, lo que requerirá de la aprobación de la Legislatura local, lo cual puede afectar los intereses del Municipio si el Congreso no está en periodo de sesiones o si no se cuenta con la votación necesaria para su aprobación, por lo que al no tratarse de desincorporar el bien ni de enajenarlo, se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que el tema debe analizarse con más cuidado ya que el precepto impugnado establece diversas obligaciones para que el Congreso del Estado imponga a aquéllos que pretendan destinar fracciones de terreno a cualquiera de esos destinos, imponiendo expresamente para qué y cuánto deben ceder para tales efectos, por lo que su lectura versa sobre actividades de orden público realizadas por instituciones públicas y no por particulares, ya que en el caso concreto se refiere a concesiones tanto para particulares como para instituciones públicas o privadas. Ante ello, estimó que el problema no es tan lineal ya que con la norma impugnada se protege que las áreas respectivas tengan un destino específico y que, en principio sea de uso oficial de prestación de servicios públicos, estableciendo una salvaguarda para que cuando se concesione a los particulares no se distorsione la finalidad de la donación respectiva, máxime que se trata de la materia de desarrollo urbano, lo que justifica la autorización del Congreso local, siendo diferente a las que se establecen en la parte sustantiva del precepto, ante lo cual expresó interrogantes sobre la invalidez del numeral en comento.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que en principio es necesario analizar los aspectos competenciales para regular la materia respectiva. Recordó lo señalado en la fracción XXIX inciso c) del artículo 73 constitucional, siendo necesario determinar, en principio, a quién le corresponde

regular la materia de desarrollo urbano, lo que no es tanto un problema de un bien que se incorpora al patrimonio municipal que queda a la total administración y ejercicio de los derechos reales por parte del Municipio, calificado por diversos tipos de legislaciones sin que sea correcto llevar las cuestiones al extremo de que ese tipo de bienes se manejen con total autonomía y por ende sobre ese bien no pudiera recaer una regulación en materia de desarrollo urbano.

Reiteró que se trata de un problema competencial, por lo que desde esta óptica, todo bien incorporado al patrimonio municipal estaría exento de cumplir con algún otro tipo de regulaciones.

Estimó que el artículo 201 impugnado establece los destinos que se darán a los bienes donados, específicamente para fines urbano-públicos, lo que implica partir de la condición general de la concurrencia, aunado a que el artículo 1º de la Ley impugnada señala que las disposiciones de la ley son de orden público e interés social, por lo que es necesario preguntarse si el origen del bien definido en una condición de cesión como desarrollo urbano y parte de una actividad concurrente, mantiene una calidad originaria y calificada con motivo de su origen y de sus fines o si bien, al incorporarse al patrimonio municipal se desprende de esa atribución y se da la condición señalada.

Compartió que pudieran ser excesivas las condiciones relativas a requerir el voto de dos terceras partes porque implica que no hay periodo ordinario de sesiones y que la Comisión Permanente no puede actuar, lo que lo lleva a sostener que con independencia de sus modalidades jurídicas, serán cedidos para destinos y equipamientos urbano-públicos; generándose una caracterización del bien desde su origen con la finalidad específica de que va a lo urbano-público; lo que no podría entenderse, sino en la condición general de la concurrencia, de donde se desprende la participación del Congreso del Estado.

En cuanto a los problemas de enajenación y cesión, estimó que son posteriores al análisis competencial, salvo que se quedaran en la lectura de la fracción II del inciso b) del referido precepto; sin embargo, sí se puede admitir que el bien sigue determinada suerte por origen y por destino, respecto de la condición urbana. Consideró que la diferencia entre éstos no debía ser una caracterización que permita romper con la competencia de la legislatura del Estado para calificar a dichos bienes en particular, precisando que no se trata de sostener que basta que el legislador califique el bien o genere condiciones para extraerlo o participe en su extracción, pues se trata de algo distinto. En materia de asentamientos urbanos, podría aceptarse porque se trata de una materia de carácter concurrente y, por ende, sí es posible la participación del legislador local.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó a favor del proyecto y consideró interesantes las participaciones de los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas, de las que se desprende que se está ante facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos tanto por parte del Municipio del Estado, como de la Federación, por lo que en esas circunstancias no sería inconstitucional que el Congreso del Estado tuviera que participar, no por una mayoría calificada, sino con su autorización, cuando se pretenda cambiar el destino de estos bienes inmuebles.

En ese tenor, precisó que se está ante dos situaciones distintas, pues efectivamente existe materia de concurrencia competencial tratándose de asentamientos humanos, considerando que en un momento dado el Congreso local podría participar procurando determinar la reordenación urbana o cualquier cuestión relacionada con los asentamientos humanos; sin embargo, en el caso concreto, no se determina cuestión alguna relacionada con asentamientos humanos, sino con bienes que forman parte del Municipio, para lo cual recordó el contenido del mencionado artículo 201, relativo a las porciones y cantidades que se deben donar al llevar a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano, indicando que también tiene una salvedad relativa a las excepciones previstas de manera expresa en la ley, pues se dispone que estas áreas de cesión serán inalienables, por lo que las que donen los fraccionadores y sean inalienables,

imprescriptibles e inembargables, no se sujetarán a la acción reivindicatoria, ni podrán ser cubiertas en efectivo, no podrán ser objeto de enajenación o gravamen, sino que únicamente podrán utilizarse para los fines descritos en dicho precepto y dependiendo del tipo de fraccionamiento de que se trate, por lo que no se deberá cambiar su destino, salvo cuando sea necesario realizar afectaciones con fines de utilidad pública, en cuyo caso la autoridad municipal deberá contar con el acuerdo respectivo del cabildo, aprobado cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes, lo que implica una limitante establecida en el propio artículo.

Manifestó que la porción normativa combatida establece que “Cuando el Municipio pretenda otorgar alguna concesión sobre áreas para su uso, aprovechamiento y explotación a particulares o instituciones de derecho público o privado, además de lo establecido en el párrafo que antecede, será necesario contar con la aprobación del Congreso del Estado”, lo que consideró una grave afectación a la autonomía municipal. Además, dicha porción establece que la Constitución prevé que cuando se lleve a cabo un cambio de destino de dichos bienes, será necesario solicitar las dos terceras partes de la aprobación del Ayuntamiento; lo que requiere la aprobación del Congreso del Estado en mayoría simple, excediendo lo previsto en el artículo 115, fracción II, inciso b), pues a partir de ese momento formará parte del patrimonio municipal, con la limitante constitucional de que dependiendo del tipo de bienes, se solicitará la

autorización al Ayuntamiento o al Congreso, sin establecer diferenciación alguna; sino que sólo prevé la posibilidad de que los miembros del Ayuntamiento, mediante una mayoría calificada, determinen dicha posibilidad, lo que se cumple con la norma que se establece.

Señaló que dichos bienes son de uso común, sea por tratarse de bienes para servicios, parques, plazas o calles para el uso de las personas o de los particulares y que se establece cómo se va a determinar el cambio de situación; sin embargo, la Constitución únicamente ordena solicitar la autorización calificada por parte del Ayuntamiento, como también se establece en el artículo 23 de la Constitución local, el cual fue analizado por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 19/2001, en la que se declararon inconstitucionales los párrafos séptimo y noveno de dicho numeral, para lo que recordó las razones por las que se llegó a esta determinación al estimar que el Congreso local no podía tener injerencia dentro de los bienes que forman parte del Municipio.

Indicó que en el precedente mencionado también se sostuvo que el Congreso local podía fijar los requisitos y las situaciones en las cuales se determinen los casos en que se requerirá la anuencia del Congreso local o del Ayuntamiento en su mayoría calificada de dos terceras partes.

Por ende, el prever los supuestos en que se requiera una mayoría calificada del Ayuntamiento y no del Congreso local, en su opinión y como se sostiene en el proyecto, implicaría una intromisión por parte del Congreso cuando se solicita que se autorice el cambio de destino de los bienes, por lo que se manifestó a favor del proyecto del señor Ministro Aguirre Anguiano, proponiendo que se matizara respecto de las facultades del Congreso local y de los supuestos en los que el Ayuntamiento tenga que autorizar por mayoría calificada, sin que el Congreso deba necesariamente autorizar el cambio de destino de los bienes.

El señor Ministro Aguirre Anguiano dio lectura al artículo 27 constitucional en la parte que señala: “En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...”. Al respecto, consideró que el telón de fondo del tema es la norma constitucional que particulariza algunos aspectos. Posteriormente, recordó el contenido del inciso c) de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, precisando que el Congreso tendrá facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de

asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, de donde destacó que el Congreso, con base en sus atribuciones constitucionales expidió la Ley de Asentamientos Humanos, en la que se precisan las atribuciones de cada órgano.

En relación con lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz respecto a llevar a cabo un análisis competencial, precisó que sería tan sencillo como transcribir los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 del referido ordenamiento.

Por ende, consideró que para que en esta materia pudiera tomarse en cuenta alguna disposición, intervención o lineamiento de las autoridades federales y estatales sería necesario que no tuviera la atribución exclusiva el Municipio, siendo que en el caso son atribuciones del ámbito municipal, manifestando que la problemática planteada no le preocupa; pese a que si así se determinara, establecería en el proyecto la propuesta de la señora Ministra Luna Ramos relativa a prever los supuestos en los que sí se requiere de una mayoría calificada del Congreso Local, por lo que realizaría los agregados correspondientes al proyecto.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó de acuerdo con el proyecto, con algunas dudas. En primer lugar, en el proyecto se afirma que cualquier ley relativa a aspectos municipales debe estar siempre conforme a la

fracción II del artículo 115 constitucional, que sólo exige la votación calificada de dos terceras partes del Ayuntamiento para dictar resoluciones que afectan el patrimonio inmobiliario municipal, siendo que en el caso se está frente a una ley que regula una materia de competencia concurrente, como son los asentamientos humanos, lo que no debe perderse de vista pues los Municipios deben tomar en cuenta tanto a la ley general como a la local. Además, en cuanto al artículo 201 que se impugna, consideró que el proyecto no explica suficientemente por qué los bienes en comento ya forman parte del libre ejercicio patrimonial municipal como se sostiene en el proyecto. Aunado a ello, el citado numeral lo que regula es la concesión de los bienes cedidos a un Municipio, los cuales no son disponibles discrecionalmente por éste, en la inteligencia de que por vía de una concesión podría dársele la vuelta al uso que debe darse a dichos bienes y que no es de libre ejercicio para el Municipio.

En tercer lugar estimó que no es aplicable simple y llanamente el precedente respectivo, pues éste se refirió a las leyes municipales, lo que en modo alguno debe aplicarse casi automáticamente a cualquier otra ley, de manera que en el caso concreto, tratándose de una materia concurrente debe estarse tanto a las leyes federales como a las locales que lo regulan, por lo que en ningún caso podría una ley exigir la aprobación del Congreso del Estado para determinar actuaciones municipales bajo el argumento de la

aplicación de la fracción II del artículo 115 constitucional que se ciñe a determinados casos y tampoco argumentarse la libre administración municipal.

Finalmente, estimó conveniente desarrollar más el tema relativo a la concesión, pues si bien los Municipios tienen la facultad para llevar a cabo la enajenación de bienes de su patrimonio en vía de contrato traslativo de dominio y el otorgamiento de concesiones, en la concesión no hay traslación de dominio, por lo que no necesariamente incide en el patrimonio.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó sugestivas e interesantes las intervenciones de los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas siendo un tema delicado que precisa de una argumentación muy fina, por lo que se requiere abordar los temas competenciales, la naturaleza de los bienes, su destino y su autorización.

En cuanto a la competencia, reconoció que no hay duda de que la tienen las Legislaturas locales, sin menoscabo de que la duda surja respecto de hasta dónde puede llegar esta competencia, si al extremo de dotar de una naturaleza jurídica diferente a los bienes materia de este tipo de leyes aunque queden bajo la administración de “los Ayuntamientos” o lo único que pueden hacer es legislar en materia muy general y una vez que pasan a la administración de los Ayuntamientos dejan de tener la

posibilidad de estar atados a ciertos candados más allá de los que establece el inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional, lo que estimó relevante, ya que los bienes están sujetos a un destino garantizado por la ley.

Ante ello, estimó que el punto consiste en si la garantía de que se respeten esos destinos debe quedar únicamente en la competencia municipal o si puede estar sujeta a una autorización del Congreso local. Estimó que ante una interpretación del referido inciso b), dado que se trata de bienes municipales, la única condición consistiría en cumplir con lo previsto en ese numeral; sin embargo, si se toma en cuenta que estos bienes por disposición constitucional tienen una naturaleza distinta, afecta a ciertos fines que debe tutelar la legislatura estatal, debe concluirse que no se estaría ante una inconstitucionalidad por el hecho de que dicha legislatura fije también las medidas para garantizar ese fin.

En ese orden de ideas, los bienes a los que se refiere el inciso b) de mérito no son aquellos a los que alude la ley impugnada, pues éstos están afectos a ciertos destinos o finalidades constitucionales, cuya atribución concurrente corresponde, en el caso específico, a la legislatura local, por lo que consideró que excepcionalmente para cumplir estos fines que se dejaron bajo la tutela de las legislaturas de los Estados es viable que se puedan establecer condiciones como la impugnada.

Además, precisó que este tipo de cuestiones deben verse desde una proyección estatal que no se lograría, si cada Municipio actuara libremente, pudiendo decirse y con razón, que los Ayuntamientos no pueden actuar libremente, ya que los candados están en las leyes respectivas y, en última instancia, las Legislaturas locales o el Poder Ejecutivo del Estado pueden promover una controversia constitucional; lo que sería fácilmente salvable en la realidad por dichos órganos de gobierno, por lo que en el caso debe realizarse una interpretación sistemática, armónica y teleológica de la Constitución, siendo posible concluir que de la competencia del Congreso del Estado para legislar en esta materia se sigue que a este tipo de bienes puede darles una diversa naturaleza jurídica a los que se afectan para cierto destino y se garantizan por un procedimiento dificultado en el que el mismo Congreso puede intervenir, por lo que se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que en cuanto a la falta de explicaciones sobre por qué los bienes forman parte del patrimonio municipal, agregaría las que fueran necesarias. Por lo que se refiere a esclarecer el concepto de concesión sobre bienes inmuebles, en cuanto a si se trata de un concepto administrativo o de simple concesión, estimó que la distinción respectiva implicaría generar más dudas ya que la norma en comento presenta problemas técnicos, ya que se habla de cesión de derechos

sobre bienes inmuebles, lo que no puede operar respecto del derecho de propiedad, pues la cesión únicamente opera en relación con derechos personales, lo que es revelador de la inconveniencia de profundizar en precisiones jurídicas a normas que de suyo no la tienen, lo que no serviría para resolver el tema de fondo.

En cuanto a la concurrencia en la materia de asentamientos humanos y la naturaleza jurídica de los bienes cedidos a los Municipios, consideró que ésta es la misma sin necesidad de que se elucide. Agregó que no debe ligarse el origen de los bienes con el destino que precisa la ley, a diferencia de lo que indica el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, pues la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles es la misma y no se necesita elucidarlas, aun cuando el propio señor Ministro pretende ligarlas con el destino de los bienes, lo cual estima son cosas diferentes pues la naturaleza son los bienes inmuebles destinados para ciertos fines.

Consideró que el artículo 73 fracción XXIX-C, de la Constitución General se está leyendo parcialmente, pues éste indica que en la materia de asentamientos humanos actuarán en sus referidas competencias los diversos niveles de gobierno, considerando que en competencias municipales los Ayuntamientos no tienen por qué coordinarse con la Federación ni con los Estados, por lo que manifestó que

sostendría el proyecto, realizando los ajustes propuestos por los señores Ministros Valls Hernández y Luna Ramos.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que para la construcción de una escuela sí es necesario el otorgamiento de una concesión. Indicó que el artículo 201 impugnado, en su párrafo primero, exige que cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas en éste deberán ser cedidas gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación para destinos y equipamiento público, por lo que todas las áreas que recibe el Municipio derivado de las acciones de crecimiento urbano tienen un destino público, de lo cual se hace énfasis a lo largo del precepto, y solamente en el caso de la fracción I, se utiliza en cuatro ocasiones el adjetivo “público”, para lo cual dio lectura a dicha fracción considerando que se da una insistencia del legislador en cuanto al destino público de estas áreas.

Agregó que existe la prohibición expresa de cambiar el destino de los referidos bienes, para lo cual dio lectura a la fracción IX, segundo párrafo, del numeral en comento.

Por ende, el destino público es una exigencia de estas áreas que recibe el Ayuntamiento, aunado a que en el citado numeral se agrega que no se debe cambiar el destino de dichas áreas, salvo el caso de afectación por causa de utilidad pública, para lo cual no se requiere aprobación de la

legislatura, sino que el Cabildo lo apruebe por las dos terceras partes de sus integrantes.

Enseguida se presenta el supuesto impugnado, ante el cual si el Estado construyera una escuela en un predio de esa naturaleza se necesita de un título para fincarlo, que no es traslativo de dominio, sino de concesión del uso ilimitado del bien siempre que se destine para dicho fin. De ahí que cuando el Municipio no ha utilizado la superficie destinada a fines de mercado por falta de recursos, podrá concesionar a un particular el bien respectivo para esos fines, como también podría suceder en el caso de la instalación de una caseta de vigilancia. Por ende, atendiendo al destino público que debe darse a los bienes respectivos necesariamente se requerirá de una concesión a terceros cuando ninguno de los entes públicos que debieran prestar dicha concesión, pudieran hacerlo, por lo que cuando el Estado no tiene capacidad para desarrollar por sí mismo un servicio, acude a la figura de la concesión.

Señaló no advertir razón alguna para que estas concesiones las tenga que autorizar la legislatura ya que existen otras de mayor envergadura en las que ésta no tiene injerencia alguna, manifestándose a favor del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que inicialmente estaba en contra del proyecto pero con las razones expresadas por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia lo

estimó correcto, por lo que estará de acuerdo con éste preguntando al ponente si podría incorporar las razones expuestas por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, lo que se aceptó por el señor Ministro Aguirre Anguiano, aun cuando tiene algunas dudas sobre el concepto concesión.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que de su reserva ha pasado a la seguridad de estar en contra del proyecto. Estimó que se involucran varios aspectos.

Indicó que el párrafo tercero del artículo 27 constitucional es integral, al señalar en su inicio que la Nación tiene el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada, desarrollando en dicho párrafo las condiciones que se pueden establecer para ello, para lo cual dio lectura a dicho numeral en donde indica: “La Nación tiene el derecho a imponer modalidades a la propiedad privada”. ...“En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, uso, reservas y destino de tierras, aguas y bosques...”, de donde estimó se reconoce la competencia de la Nación para establecer modalidades a la propiedad privada.

Señaló que en el caso concreto se trata del mejoramiento de las condiciones de vida de la población para lo cual se dictan las medidas necesarias para mejorar los asentamientos humanos, lo que se realiza a través de

una facultad concurrente prevista en el apartado C de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Agregó que en este supuesto, dentro de una ubicación constitucional, la Ley General de Desarrollo Urbano otorga a las entidades bases para ordenar y mejorar los asentamientos humanos. Recordó que conforme a la fracción V del numeral impugnado, un conjunto urbano habitacional está obligado a ceder determinado porcentaje de su área al Municipio, el cual tiene un destino específico que éste no puede cambiar, pues debe cumplir con la determinación del legislador local al ser del ámbito de su competencia y, por ende, el Municipio no tiene libertad de disposición sobre esos bienes.

De lo contrario, si las cesiones de terrenos fueran de libre disposición para el Municipio, todo el artículo 201 impugnado sería inválido ya que no habría razón para que el Estado le impusiera limitaciones para determinar lo que considere más conveniente en el ámbito de su libre disposición, debiendo tomarse en cuenta que dicho numeral está inmerso en el marco de la regulación en materia de desarrollo urbano.

Agregó que la autoridad competente puede eventualmente concesionar pero no en todos los casos. En cuanto a la fracción V antes referida recordó que ésta indica: “Conjuntos Urbanos Habitacionales. El 17% del área

vendible o veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor. El 60% del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, los cuales podrán estar ubicados dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40% podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, casetas de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio.”

Ante ello, consideró que si bien se podría autorizar el uso de un inmueble a un particular si no está destinado a un uso público, lo cierto es que el precepto no lo permite pues se refiere a que debe ser para el equipamiento educativo público y los particulares no pueden participar en esta actividad, por lo que tampoco se podría dar, ante lo cual estimó que en ese marco de competencias se protege el desarrollo urbano de manera que se prevén lineamientos a los Municipios del Estado de cómo se pueden ceder esas áreas y para qué se pueden disponer, reiterando que no son de libre disposición de los Municipios y, si no fuese así, la mayoría debería calificar el precepto impugnado como inválido.

Recordó que la parte final del precepto se refiere a que en el caso de que exista un cambio –dado que la Ley General de Desarrollo Urbano permite la participación

privada que se debe fomentar— será necesario solicitar una autorización para vigilar que los referidos fines no se trastoquen.

Agregó que en principio, en el supuesto al que se hizo referencia, las escuelas deben ser públicas, por lo que si se quiere concesionar a los particulares para que realicen la actividad respectiva, se requerirá de la autorización del Congreso, ya que no sería justo que lo que es una obligación del Estado que tienen de manera concurrente también la Federación, los Estados y los Municipios, se le eliminara a un Municipio arbitrariamente, para que el particular preste el servicio mediante un cobro. Ratificó su posición así como el respetar las ideas que no comparte, sosteniendo que no advierte cómo se puede afirmar que siendo bienes de libre disposición del Municipio se les pueda imponer modalidades como las antes referidas, por lo que si no son de libre disposición, consecuentemente sí se les pueden imponer limitaciones, como la impugnada, la que además, resulta razonable.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia manifestó estar de acuerdo con el señor Ministro Franco González Salas, salvo en la parte final del razonamiento, ya que el Municipio recibe una donación y la ley establece el destino de los bienes, siendo éste de carácter público, sin que el Municipio lo pueda cambiar.

Por ende, en el área destinada para que exista un jardín o un parque las concesiones únicamente pueden darse para eso, estimando que en el caso del supuesto que indica: “El 60% del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta al régimen de propiedad en condominio”, no se podría otorgar una concesión para otros fines, cuestionándose si el Municipio construiría un jardín dentro de un área privada para el disfrute de los condóminos, lo que probablemente no realizaría, sino que concesionaría a los condóminos para hacerlo, siendo a lo que se refiere la ley sin permitir que se cambie el destino, con la salvedad de que fuera necesario realizar afectaciones por causas de utilidad pública, como podría ser realizar otra avenida.

En el tema de la educación en un fraccionamiento donde habitan cien familias nadie pondría una escuela pública porque no tendría suficientes alumnos; sin embargo, un particular podría poner un kínder privado, por lo que el área se concesionaría para un fin destinado al público.

Por ende, la modalidad a la propiedad está impuesta por la ley y el Municipio la debe respetar y no la puede modificar y, si lo hace los vecinos tienen acción para demandar la nulidad de los permisos respectivos, pues si un Municipio otorga permisos para un centro comercial privado,

se estaría violando la modalidad determinada por el legislador.

Señaló que incluso se habla de áreas deportivas, las cuales se podrían concesionar en el caso de que alguno de los condóminos estuviera interesado en hacerlo, y para estas acciones consideró que solicitar la intervención de la Legislatura cuando no se pide para concesionar un servicio público, sería innecesario, sin que el Municipio grave los bienes o cambie su destino.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó compartir la última participación del señor Ministro Franco González Salas, debiéndose tomar en cuenta que sostener que no es necesario analizar la cuestión de la naturaleza de los bienes sería válido desde una perspectiva civilista de la interpretación en donde hay bienes muebles e inmuebles; sin embargo, se está haciendo una interpretación constitucional y administrativa de derechos y disposiciones administrativas, por lo que se podría responder a una lógica diferente.

Señaló que tanto el artículo 27 constitucional como la Ley General de Bienes Nacionales hacen referencia a bienes de propiedad originaria de dominio directo, de dominio público y de uso común, en la inteligencia de que algunos serán inmuebles y otros serán muebles.

Consideró que existe una diversa postura para analizar la naturaleza de los bienes, ya que para establecer que los bienes en el caso concreto, no son aquéllos que integran el patrimonio inmobiliario municipal en términos del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional, se debía dar una naturaleza diferente.

Estimó que la labor del Tribunal Pleno es buscar argumentos de mayor calado que permitan una interpretación teleológica y funcional de la Constitución, lo que precisó que se podría llevar a cabo interpretando los diversos preceptos, las atribuciones de concurrencia y los fines constitucionales previstos en el artículo 27 constitucional, lo que sería válido; en tanto, si no se quisiera entrar a este detalle, bastaría el destino derivado de las atribuciones para de ahí concluir que los bienes en cuestión no son de los referidos en el inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional.

Recordó el argumento de mayoría de razón relativo a que si el Congreso no puede establecer limitaciones al destino, aprovechamiento y utilización de tales bienes, por mayoría de razón, tampoco podría emitir la autorización; por el contrario, si tuviera atribuciones para la autorización, no podría hacer el resto, por lo que se diría que no puede autorizar, pero sí fijar y prohibir el destino y uso de estos bienes que, conforme al inciso b) señalado, formarían parte del patrimonio municipal; y si tal situación implicara que las

limitaciones previstas en la ley, fueran inconstitucionales, no habría razón para que, una vez que estos bienes pasen a la hacienda municipal, existiera una ley que limitara su uso.

En ese orden, si el Tribunal Pleno tiene un acuerdo respecto a las atribuciones del Congreso, con mayor razón se podría establecer una limitación procedimental como la prevé la intervención del Congreso, pues de otra manera se estaría haciendo una interpretación contradictoria, surgiendo la interrogante relativa a si la concurrencia llega a la facultad de legislar o a determinar ciertos destinos que, aunque estén en la utilización del Municipio, no puede disponer de ellos, de manera que sería lógico sostener que “quien puede lo más, pues pueda lo menos”.

Señaló comprender el argumento del señor Ministro Ortiz Mayagoitia en el sentido de que el Congreso puede fijar el destino de los inmuebles antes de que se incorporen al patrimonio municipal y, una vez que son parte del Municipio, no se violenta el artículo 115 constitucional, por lo que podría realizarse la respectiva interpretación teleológica de la Constitución logrando la funcionalidad de las diferentes competencias y concurrencias a partir de aceptar que este tipo de bienes, por mandato de las propias competencias de concurrencia del Congreso, pueden sujetarse a una autorización, por lo que reiteró votará en contra del proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que la Constitución General distingue las concesiones de los bienes inmuebles y muebles, como deriva de los artículos 28, último párrafo y 134, párrafo tercero, constitucionales, por lo que no consideró adecuado utilizar la analogía entre ambos bienes.

Precisó que el artículo 27 constitucional señala que se establecerá para efectos de asentamientos urbanos, desarrollo urbano y ecología, entre otros, un conjunto de condiciones o características, y la materia respectiva es asignada al Congreso de la Unión, el cual en la Ley General de Asentamientos Humanos confiere atribuciones a los Estados para legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en los centros de población, conforme a las facultades previstas en la Constitución, las cuales se desarrollan en la respectiva legislación local.

Estimó que el meollo del asunto es si el bien inmueble perdió su característica de bien calificado para un desarrollo urbano o si un bien por su traslado al patrimonio municipal se torna disponible para los Ayuntamientos y éstos pueden disponer de dichos bienes.

Agregó que el penúltimo párrafo en comento faculta al Ayuntamiento ante una necesidad de utilidad pública a

cambiar el destino del inmueble para efectos de que sobre éste se puedan hacer cosas que antes no era posible.

Consideró que no se está frente a la aplicación del inciso b) de la fracción II en comento sino ante una delegación respecto de un inmueble, que permite que la propia Legislatura autorice que se realice algo distinto con él pues nunca perdió su calidad de inmueble, ya que únicamente cambiará su destino, recordando que el Municipio no se concesionará a sí mismo un bien, sino que lo hará a un tercero de derecho público o privado.

Señaló que cuando se discute lo anterior no se refiere a la autorización para establecer un centro educativo, lo que se rige por la normativa en materia de educación, sino a la concesión de un inmueble para llevar a cabo el servicio.

Por ende, estimó que si se distingue entre servicios y bienes y entre éstos se toma en cuenta su cambio de destino y que por tal razón éstos serán concesionados a particulares, se estará en una condición muy diferente, siendo el problema competencial en el sentido de si un bien que cambió de naturaleza puede o no ser disponible, para lo que estimó que no se da ninguno de los dos supuestos y en cuanto a la aceptación de que se requiere de las dos terceras partes del Congreso, tampoco se actualiza porque sea un bien municipal, sino porque el legislador pretendió que fuese respecto de bienes que el propio Congreso califica

y bienes respecto de los que éste acuerda que el Ayuntamiento participe, recordando también el supuesto en el que el Municipio no participa en la actividad y que, por eso, la concesiona a un particular, por lo que se está ante dos supuestos distintos, de manera que se manifestó por la constitucionalidad de la norma.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que en cuanto a la naturaleza de las cosas, esto es la esencia o característica de un bien, la esencia de un bien inmueble es muy clara, podrá tener otros atributos, gravámenes o forma de operar desde el punto de vista del tráfico, pero eso no cambia su naturaleza, ni la diferencia entre un derecho real y un derecho personal, considerando que el cambio de naturalezas no se presenta, sin que existan naturalezas diversas dependiendo de que se trate de un estudio administrativo o civil.

Señaló que si bien existe un problema de concurrencia lo cierto es que no se ha sostenido que los bienes en comento son de libre disposición patrimonial, existiendo un párrafo en el proyecto en el que se aduce que la norma tiene como fin que los presidentes municipales no hagan su voluntad sobre el patrimonio municipal, lo que podría suprimirse.

Indicó que constitucionalmente el Congreso del Estado tiene atribuciones para ciertos actos de disposición no de

enajenación concesionables, considerando que se puede concesionar el uso de terrenos sobre superficies ubicadas en las playas.

La señora Ministra Luna Ramos estimó necesario dar lectura a los artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, específicamente al artículo 8, fracción I, relativa a la facultad genérica de concurrencia en la que se establece la posibilidad de que intervengan la Federación, los Estados y los Municipios; y a la fracción VIII, relativa a la participación conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y el equilibrio ecológico en los centros de población.

En especial llamó la atención en lo previsto en la fracción II del artículo 9 de esa Ley General, la cual dispone: “Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centro de población”, de donde estimó que se trata de una facultad explícita para el Municipio en la que se controla un destino de un bien que la propia ley determina que le corresponde al Municipio.

Agregó que en el artículo 8 de la Ley General de Bienes Nacionales se establece que “Todos los habitantes de la República, pueden usar los bienes de uso común, sin

Sesión Pública Núm. 3

Jueves 6 de enero de 2011

más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos. Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión, autorización de permisos, otorgados en las condiciones y requisitos que establezcan las leyes” en tanto que el artículo 201 impugnado prevé determinadas condiciones recordando que existe la posibilidad de que se cambie el destino del bien, para lo que se agrega la autorización del Congreso.

Estimó que dicha autorización no es correcta, ya que si se refiere a facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos, no existe disposición expresa que señale que el Estado deba intervenir en el cambio de destino, en tanto que sí la hay en relación con el Municipio, pues éste determina las especificidades y necesidades que se requieren para contribuir a que los habitantes de éste cuenten con los servicios que considere le son necesarios, lo que se logra a través de una concesión, como lo establece la Ley de Bienes Nacionales, de manera que tal restricción se encuentra dentro de las facultades que le otorga al Estado la Ley General de Desarrollo Urbano, para determinar qué pueden hacer en relación con dichos inmuebles; en tanto que tratándose del cambio en situaciones especiales, se requiere de una votación calificada por parte del Ayuntamiento para lo que consideró que no se necesita la intervención del Congreso del Estado para esta autorización, porque se trata de un bien municipal

y en términos del artículo 115, fracción II, inciso b), constitucional, no es necesaria sino únicamente la votación calificada del Ayuntamiento, lo que consideró acorde con las controversias constitucionales 19/2001 y 18/2001 resueltas por el Tribunal Pleno en las que se sostuvo que el Congreso del Estado no tenía por qué tener injerencia en el cambio de destino de estos inmuebles, sino únicamente en establecer los supuestos en los cuales se puede llegar a necesitar la votación calificada del Ayuntamiento para efectos del cambio de destino del inmueble correspondiente.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que, en su momento, tendría una moción sobre los efectos, solicitando además que se tomara intención de voto al no encontrarse presente la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, y que, tan pronto se encontrara el Tribunal Pleno integrado, se tomara la votación definitiva.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que en principio, se manifestaba por el proyecto en sus términos, el cual ha sido enriquecido por las participaciones de los señores Ministros.

Señaló que su perspectiva ha dado lugar a abordar temas periféricos porque el tema se podría reducir como lo hacía el proyecto en un principio, a la intervención de la Legislatura a través de la disposición que condiciona la actuación administrativa del Municipio a un diverso acto

materialmente administrativo emitido por el Congreso, lo que implicaría la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que en el artículo 2, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos se señalan los destinos o fines públicos a los que se prevea dedicar determinadas zonas o predios en un centro poblacional, señalando que el artículo 9º de la Ley General de Asentamientos Humanos indica: “Corresponde a los Municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones las siguientes atribuciones... II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población”; en tanto que su artículo 32 establece: “La legislación estatal de desarrollo urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para: I. Asignación de usos y destinos compatibles”, de donde se sigue que se refuerza la condición al interior de la ley de que corresponde al legislador estatal establecer los destinos, por lo que en consecuencia, también hay una determinación clara al respecto, aunado a que en los precedentes que se citaron no estaban presentes al momento de la votación los señores Ministros Aguirre Anguiano, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Sesión Pública Núm. 3

Jueves 6 de enero de 2011

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que habiéndose escuchado las opiniones de los señores Ministros valdría la pena votar el asunto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano dio lectura al artículo 35 de la Ley General de Desarrollo Urbano.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, consistente en declarar la invalidez de la porción normativa del último párrafo del artículo 201 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, que exige la aprobación del Congreso de la entidad para que los Municipios puedan otorgar una concesión sobre las superficies que le son cedidas con motivo de la realización de acciones de crecimiento urbano, esto es, la que señala: “contar con la aprobación del Congreso del Estado”, con efectos generales pero limitados a la esfera de competencia del Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, seis de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, manifestaron su intención de voto a favor de la propuesta; en tanto que los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, la manifestaron en contra.

En virtud de que el resultado de las intenciones de voto expresadas por los señores Ministros, evidencia que el voto de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas,

quien no está presente, no cambiaría la determinación a que se refiere el párrafo segundo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de la materia, a consulta del señor Ministro Presidente Silva Meza, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se ratificaron las intenciones de voto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza propuso que, atendiendo a lo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el párrafo segundo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, al no alcanzarse la votación calificada por la invalidez de la porción normativa del último párrafo del artículo 201 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León impugnado, se desestime la controversia constitucional, lo que se aprobó por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta de manera conjunta con los siguientes dos asuntos:

II.2. 41/2010

Controversia constitucional 41/2010 promovida por el Municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa y otras autoridades, demandando la invalidez del Decreto número 68 que contiene la modificación y adición del artículo 201 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de la entidad número 75 de 4 de junio de 2010. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez de la porción normativa del último párrafo del artículo 201 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, que exige la aprobación del Congreso de la entidad para que los Municipios puedan otorgar una concesión sobre las superficies que le son cedidas con motivo de la realización de acciones de crecimiento urbano, esto es, la que señala: “contar con la aprobación del Congreso del Estado”, con efectos generales pero limitados a la esfera de competencia del Municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León, lo que surtirá efectos a partir de la fecha en que se notifiquen los puntos resolutivos de la presente resolución al Congreso del Estado de Nuevo León. TERCERO. Publíquese esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

II.3. 44/2010

Controversia constitucional 44/2010 promovida por el Municipio de General Escobedo, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa y otras autoridades, demandando la invalidez del Decreto número 68 que contiene la modificación y adición del artículo 201 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de la entidad número 75 de 4 de junio de 2010. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez de la porción normativa del último párrafo del artículo 201 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, que exige la aprobación del Congreso de la entidad para que los Municipios puedan otorgar una concesión sobre las superficies que le son cedidas con motivo de la realización de acciones de crecimiento urbano, esto es, la que señala: “contar con la aprobación del Congreso del Estado”, con efectos generales pero limitados a la esfera de competencia del Municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León, lo que surtirá efectos a partir de la fecha en que se notifiquen los puntos resolutivos de la presente resolución al Congreso del Estado de Nuevo León. TERCERO. Publíquese esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

Sometida a votación la propuesta de ratificar en las controversias constitucionales 41/2010 y 44/2010 la diversa obtenida al resolver la controversia constitucional 38/2010, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que los dos asuntos se resolvieron en los términos señalados.

A las trece horas con cinco minutos el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con treinta minutos.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

II. 4.72/2008

Controversia constitucional 72/2008 promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de los Municipios de Solidaridad y de Tulum, ambos del Estado de Quintana Roo, demandando la invalidez del acuerdo de 5 de abril de 2008, en el que se deja sin efecto el diverso de 5 de junio de 2007, que aprobó el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, por cuanto hace a la

Sesión Pública Núm. 3

Jueves 6 de enero de 2011

incorporación en dicho Programa al Parque Nacional de Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del Acuerdo aprobado en la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria de Cabildo de fecha cinco de abril de dos mil ocho, en el que se deja sin efecto legal alguno al Acuerdo de fecha cinco de junio del año dos mil siete, aprobado en la Quincuagésima Quinta Sesión Ordinaria de Cabildo, por el cual se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, así como el anexo que acompaña a dicho Acuerdo y el Programa de Desarrollo Urbano intitulado “Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030”, mismos que se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el nueve de abril de dos mil ocho, sólo por cuanto hace a la incorporación en dicho Programa al Parque Nacional de Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro ponente Valls Hernández presentó el asunto señalando que la presente controversia constitucional fue promovida por el Secretario de Medio Ambiente y

Recursos Naturales en representación del Poder Ejecutivo Federal, en contra de los Municipios de Solidaridad y Tulum del Estado de Quintana Roo, en la que demandó la invalidez del acuerdo aprobado en la XIV sesión extraordinaria de Cabildo, de cinco de abril de ese mismo año, en el que se deja sin efecto legal alguno el acuerdo de fecha cinco de junio de dos mil siete, aprobado por la LV sesión ordinaria de Cabildo, por el cual se aprobó el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, así como el anexo que acompaña a la controversia constitucional y la “Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030”, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el nueve de abril de dos mil ocho e iniciaron su vigencia al día siguiente, en cuanto a la incorporación en dicho programa del Parque Nacional de Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah.

En la demanda se argumenta que al incluir dentro del Centro de población de Tulum al parque nacional del mismo nombre, el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, viola lo dispuesto en los artículos 115, fracción V, incisos a) y d), y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por omisión en la aplicación de la Ley General de Bienes Nacionales, respecto de la determinación de las zonas que pueden ser materia de sus programas de desarrollo urbano, pretendiendo incluir dentro de su jurisdicción un área que está sujeta exclusivamente a la

jurisdicción de los poderes federales al haberse integrado al patrimonio de la nación por vía de expropiación.

Al respecto, el proyecto propone declarar procedente y fundada la controversia constitucional, toda vez que son bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación, no sólo los referidos en el artículo 132 de la Constitución, como el caso de los fuertes, los cuarteles, los almacenes de depósito, sino también aquéllos considerados de uso común, como son los monumentos arqueológicos, las plazas, paseos y los parques públicos, cuya conservación esté a cargo del Gobierno Federal.

Recordó que la propia Norma Fundamental prevé en los inciso a) y d) de la fracción V del artículo 115 que corresponde a los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, todo lo relativo a la formulación, aprobación y administración de la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, constituyéndose así un régimen a favor del fortalecimiento de la autonomía municipal; atribución que no es absoluta ni es irrestricta, ya que existen bienes de uso común que por la característica de considerarse como nacionales, se encuentran sujetos al régimen del dominio público de la Federación, es decir, bienes, que aun cuando estén ubicados en la jurisdicción municipal, será la Federación la que ejerza ésta respecto de aquéllos, limitando en ese sentido la facultad de los

Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano en la región.

Mencionó que mediante Decreto de veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y uno, se expropiaron por causa de utilidad pública el Parque Nacional Tulum y Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah.

Agregó que del texto de la actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, se desprende la incorporación de todas las áreas y predios comprendidos en la poligonal que delimita el perímetro del centro de población de Tulum, incluyendo bienes del dominio público de la Federación considerados zonas naturales protegidas, como es el caso de los citados anteriormente, lo que va en contra de las atribuciones otorgadas al Municipio de Solidaridad.

Destacó que tanto de la lectura y análisis comparativo de los peritajes rendidos por las diversas partes y que se acompañan en un cuadro comparativo en el proyecto, como de las constancias que obran en autos, el Parque Nacional de Tulum comprende una superficie de seiscientos sesenta y cuatro hectáreas, que se delimitan de acuerdo a la descripción topográfica-analítica contenida en el Considerando Sexto del Decreto por el que por causa de utilidad pública, se declara Parque Nacional con el nombre de Tulum a la referida superficie.

Precisó que de acuerdo a los peritajes del Municipio de Tulum, de este Alto Tribunal, se observa un desplazamiento en la poligonal en la figura geométrica obtenida de la comparativa entre los planos de origen y del peritaje y que ambas figuras geométricas son coincidentes a la que representa al propio Parque Nacional de Tulum, de manera que dicha comparativa del citado desplazamiento también es aceptado por el perito tercero en discordia como consecuencia del avance tecnológico que respecto de la materia topográfica se ha desarrollado con los años.

En ese orden de ideas, el proyecto propone declarar la invalidez del acuerdo combatido, sólo por cuanto hace a la incorporación a dicho programa del Parque Nacional de Tulum y de la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah; y al haber declarado la invalidez del acuerdo recurrido, se considera innecesario llevar a cabo el estudio de los restantes conceptos de invalidez.

Agregó que el asunto se discutió en la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión celebrada el seis de octubre de dos mil diez, y se acordó remitirlo al Pleno agregando las observaciones de los señores Ministros Aguilar Morales y Franco González Salas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarían en lista; convocó a los

Sesión Pública Núm. 3

Jueves 6 de enero de 2011

señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el lunes diez de enero del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las trece horas con cuarenta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.