

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 22
O R D I N A R I A

MARTES 19 DE FEBRERO DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta minutos del martes diecinueve de febrero de dos mil trece, 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, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán. No asistieron los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos previo aviso a la Presidencia ni Sergio A. Valls Hernández por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial. La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se incorporó una vez iniciada la sesión.

A continuación, el señor Ministro Presidente 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 veintiuno, ordinaria, celebrada el lunes dieciocho de febrero de dos mil trece.

Por unanimidad de ocho 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 dieciocho de febrero de dos mil trece:

II. 1. 67/2011

Controversia constitucional 67/2011 promovida por el Municipio de Zamora, Estado de Michoacán, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la propia entidad federativa, demandado la invalidez del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, reformado mediante Decreto 330, emitido por el Congreso de ese Estado, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 24 de mayo de 2011. En el proyecto formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, en las porciones normativas señaladas en la parte considerativa de este fallo. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán”*.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales expuso las consideraciones de su proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno los considerandos del primero al quinto, relativos respectivamente a la competencia, la oportunidad,

la legitimación activa, la legitimación pasiva y las causales de improcedencia, los que se aprobaron por unanimidad de ocho votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando sexto del proyecto presentado por el señor Ministro ponente Aguilar Morales al exponer las consideraciones de su proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó a favor de la propuesta a partir de distintas consideraciones. Preciso que al introducirse la redacción de la prohibición respectiva por la legislatura del Estado el legislador se refirió a los casos respecto de los que se requiere de las dos terceras partes para la venta del patrimonio inmobiliario municipal, sin que de esto pueda desprenderse que en ningún caso se podrán llevar a cabo las respectivas enajenaciones.

Indicó que no es necesario realizar las consideraciones sobre la condición concurrente de la fracción V del artículo 115 constitucional, sino que la diversa II introduce una prohibición absoluta que no genera modalidad alguna e impide que el Ayuntamiento aun con una votación superior a las dos terceras partes, pueda disponer de su propio patrimonio inmobiliario.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que en precedentes anteriores se ha manifestado en contra de esta propuesta, pues consideró que el Constituyente estableció un margen amplio de protección al Municipio

incluso respecto del manejo de su patrimonio e indicó que se ha manifestado en contra del criterio absoluto y rígido relativo a la libertad del manejo de la hacienda pública municipal, pues debe considerarse que el Municipio tiene obligaciones que cumplir.

Por ende, sostuvo que debe analizarse cada caso concreto para determinar la posibilidad de que el Municipio pueda disponer y vender su patrimonio aun con el voto calificado previsto en la Constitución y no puede seguirse un criterio absoluto ni rígido, por lo que reservó su derecho para formular voto particular.

Se refirió al artículo 136 impugnado e indicó que los terrenos mencionados en el citado precepto tienen un objeto predeterminado que no se debe variar porque corresponden a las áreas que se deben ceder para que en los desarrollos habitacionales se establezcan determinadas instalaciones o que el Municipio las destine para áreas verdes, entre otros usos, por lo que manifestó que la norma establece una restricción en función del objeto predeterminado de dichos inmuebles.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se incorporó al Salón de Plenos.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que en ocasiones se actualizan abusos en ese sentido toda vez que el Municipio dispone indebidamente de los predios que tienen la condición jurídica de un objeto determinado y se

consideran inalienables, pues no se trata de inmuebles adquiridos originalmente por el Municipio, sino de los donados para los efectos mencionados.

Por ende, se manifestó en contra de establecer un criterio absoluto para evitar excesos, pues los referidos bienes inmuebles fueron donados para determinados efectos que deben cumplirse.

El señor Ministro Pérez Dayán se pronunció en contra de la propuesta. Indicó que la justificación constitucional relativa a las disposiciones legales que prevé la obligación de los fraccionadores a la donación de determinados terrenos obedece a la necesidad de impedir el crecimiento urbano desmedido, por lo que no se trata de un pago al Estado, sino de una donación en función de la restricción existente en los fraccionamientos de desarrollo habitacional para respetar determinadas áreas.

Por tanto, señaló que si este razonamiento ha justificado la existencia de las referidas donaciones que no son libres sino impuestas legalmente, parecería difícil entender la contrapartida bajo un argumento de administración libre de la hacienda municipal.

Precisó que el régimen de los servicios públicos implica su ocupación y expropiación por lo que no necesariamente depende de la disposición legal que impide su enajenación, sino que existen a su vez, otras disposiciones legales que permitirían atender la causa de utilidad pública a través de

diversas figuras, por lo que se pronunció por la validez de la disposición legal que impide este tipo de enajenaciones pues además de poderse incurrir en abusos, se controvierte la justificación relativa a que estas donaciones no son un pago por la autorización de un fraccionamiento, sino una obligación respecto de determinadas zonas justificadas que son necesarias para los efectos ambientales y de convivencia social.

Por ende, sostuvo que la restricción señalada no es contraria del espíritu constitucional de la libertad en el manejo de la hacienda Municipal.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales, en relación con la participación del señor Ministro Cossío Díaz estimó importante que se trata de competencias no sólo del Estado sino también de los Municipios, por lo que a partir de este hecho parte la premisa inicial del proyecto para establecer posteriormente las competencias del Municipio previstas en las fracciones II y V del artículo 115 constitucional que se afectarían con la norma local.

Consideró que el estudio de la existencia de las facultades del Municipio es útil para el desarrollo del entorno constitucional respecto de los límites de los Estados frente a las competencias del Municipio.

En relación con el planteamiento del señor Ministro Franco González Salas respecto de que se trata de bienes predeterminados, manifestó que conforme a lo previsto en el

artículo 115 constitucional los bienes adquiridos, comprados o donados a partir de una obligación legal forman parte del acervo del Municipio, por lo que éste los puede manejar de la manera que mejor le convenga.

Indicó que podría convenir con que dicha determinación se condicione a cierta votación, conforme a lo previsto en el párrafo primero del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, y que se lleve a cabo para un fin de orden público. Asimismo, reconoció que existe en ocasiones una práctica indebida respecto del destino de este tipo de bienes, por lo que si la referida condición se limitara únicamente a que esas ventas o traslados de dominio se hicieran con un propósito de bienestar público, se estaría ante una situación distinta y, por ende, ante una condición aparentemente válida; pero no ante una prohibición absoluta que impida al Municipio la disposición de los bienes que constitucionalmente le están señalados sin que la Constitución establezca una condición específica, por lo que sostuvo el sentido de su proyecto.

Ante ello, consideró que los inadecuados usos que se le dan a estos bienes vendiéndolos a particulares en lugar de favoreciendo las áreas verdes, no debe condicionarse a través de la prohibición del Municipio para disponer de sus bienes, cuando la disposición constitucional no establece ni siquiera la posibilidad de que se haga un condicionamiento en ese sentido.

Por último, respecto de la participación del señor Ministro Pérez Dayán, indicó que la posibilidad de que el Municipio establezca estas condiciones abarcaría el rango de las modalidades permitidas pero no de las prohibiciones y recordó que el proyecto se sustenta en que existe una prohibición absoluta no condicionada para que el Municipio pueda disponer de bienes que constitucionalmente le están dispuestos como parte de su patrimonio.

El señor Ministro Cossío Díaz se refirió al título séptimo de la citada Ley Orgánica relativa a los bienes municipales.

Precisó que conforme a los precedentes este Tribunal Pleno ha establecido que el Municipio es un orden jurídico distinto del Federal, del Estatal y del Distrito Federal, cuyo órgano encargado de la administración libre de su patrimonio es el Ayuntamiento, por lo que consideró que la votación de las dos terceras partes referida en el precepto impugnado prevé de un elemento en beneficio del Ayuntamiento como sujeto de representación política para que ejerza diversas competencias en función de su población, pues de lo contrario no se podría construir un argumento tutelar a favor de los Ayuntamientos.

Señaló que en el caso de que existieran manejos inadecuados de estos bienes patrimoniales, se estaría ante una cuestión de responsabilidad, sin que fuera necesario introducir una cuña tutelar respecto de estas situaciones.

En relación con la prohibición absoluta abordada en el proyecto, precisó que los inmuebles se pueden enajenar con la restricción relativa a la votación de las dos terceras partes, así como con diversas restricciones sustantivas, como la prevista en el diverso artículo 126 respecto de la desincorporación para efectos de que los bienes se puedan enajenar, por lo que se está ante dos actos jurídicos distintos, sin menoscabo de que puedan llevarse a cabo en un mismo instrumento.

Por ende, sostuvo que debe otorgarse la magnitud completa a la atribución de la libre administración del patrimonio municipal aceptando que el Municipio es un orden jurídico que cuenta con un órgano de representación política que lo maneja, así como una libre administración de su patrimonio que se restringe por la Constitución una vez que ha otorgado esa condición general respecto de los casos en los que se requiere de las dos terceras partes de la votación para evitar condiciones mínimamente mayoritarias, así como actos perjudiciales para el propio Municipio.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se pronunció a favor del sentido del proyecto. Manifestó que conforme a la propia Constitución el Municipio cuenta con libertad en cuanto al manejo de su patrimonio y de su hacienda pública. Asimismo, sostuvo que puede aceptar condiciones al momento de recibir una donación pues se trata de una cuestión de legalidad y no de constitucionalidad y agregó que los malos manejos de dicho patrimonio darían lugar a la

Sesión Pública Núm. 22

Martes 19 de febrero de 2013

responsabilidad de los funcionarios públicos o incluso, a una sanción en la urna en las próximas elecciones.

El señor Ministro Franco González Salas indicó no compartir los argumentos sostenidos a favor del proyecto. Manifestó que es cuestionable la afirmación de que el Municipio cuenta con una administración libérrima pues no sería acorde con la interpretación conforme del artículo 115 de la Constitución y sostuvo que el Tribunal Pleno debe tomar en cuenta las condiciones y analizar la racionalidad de las medidas que se le imponen al Municipio, por lo que en los casos en que se presenta una condición que deriva de la propia Constitución como en su artículo 27 que prevé preceptos de protección que se van concretando a lo largo de la pirámide legal en los distintos órdenes, debe concluirse que el principio general consiste en la libre disposición de su hacienda, sin menoscabo de que se analicen los casos concretos.

Consideró que el argumento del absoluto que deriva del primer párrafo del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, no establece diferencias; sin embargo, consideró que debe tomarse en cuenta que algunos bienes de acuerdo a su naturaleza no son desincorporables, es decir, que no pueden ser enajenados, respecto de los que se establece una disposición absoluta que no le deja margen de discrecionalidad al Municipio en el sentido de que todos los inmuebles los tiene que vender.

Por tanto, estimó que en el numeral impugnado se prevé una restricción razonable en atención al tipo de inmueble que se encuentra destinado previa donación a un objeto determinado, por lo que el Municipio constitucionalmente debe proteger la propiedad pública considerando que las limitaciones a la propiedad responden a intereses generales.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se manifestó a favor del sentido del proyecto respecto del tema de lo absoluto de la prohibición.

Se refirió al primer párrafo del 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán y consideró que dicho numeral se ajusta a lo previsto en el diverso 115, fracción II, constitucional.

En relación con el segundo párrafo del precepto impugnado manifestó comprender el origen y la justificación de las disposiciones relativas a que cuando se autorice a un fraccionador a hacer determinada construcción habitacional tendrá la obligación de mantener una zona verde con la finalidad de establecer algún tipo de servicio público de beneficio para la comunidad.

Se refirió al supuesto de que para prestar el servicio público el Ayuntamiento requiera llevar a cabo alguna operación como el comodato que no implique la transmisión de la propiedad de los bienes del Municipio y sostuvo que la amplitud del precepto genera el vicio detectado en el

proyecto relativo al tema de lo absoluto, toda vez que aun cuando la restricción podría ser razonable en algunos casos, lo absoluto de la prohibición implicaría que en ningún caso se puedan realizar estas operaciones para prestar un servicio público a la comunidad. Por ende, se manifestó por la invalidez del precepto impugnado.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que este asunto presenta finas aristas y consideró que las conclusiones de los señores Ministros que le precedieron en el uso de la palabra, así como la diversa a la que llega el proyecto dependen de la forma en que se entienden dos premisas: la naturaleza de los bienes del Municipio sobre los que establece la prohibición absoluta y los alcances de la libertad del Municipio para administrar su patrimonio y su hacienda en términos del artículo 115 constitucional.

Indicó que los bienes que tiene el Municipio son parte de su patrimonio aun cuando estén destinados a determinada finalidad, por lo que no podría sostenerse que si se afecta un bien para algún fin no forme parte de su hacienda, por lo que manifestó interrogantes respecto de hasta dónde llega la libre administración en términos de la ley, pues no podría sostenerse que tratándose de determinados bienes el Municipio no tiene libertad para manejar su patrimonio, ya que se incurriría en un contrasentido.

Consideró que toda vez que el artículo 115 constitucional prevé que los Municipios cuentan con la capacidad de manejar libremente su hacienda y su patrimonio en términos de ley, no podría llegarse al extremo de hacer nugatoria esta libertad, de manera que consideró que deben establecerse limitantes a la venta, la enajenación, la cesión y la donación de los bienes destinados a las áreas verdes y a la colectividad.

Por ende, se manifestó a favor del sentido del proyecto toda vez que la prohibición absoluta pretende evitar, perjudicar o limitar el manejo de la hacienda de los Municipios porque existe cierta razonabilidad para que se conserve dicha finalidad; sin embargo, al convertirse esta limitante en una prohibición absoluta, trastoca lo razonable pues implicaría que la legislatura estatal estableciera con efectos de permanencia el uso y el aprovechamiento de ciertos bienes que forman parte del patrimonio del Municipio, aunado a que el considerar que se trata de una situación estática que no se pueda modificar podría acarrear situaciones complicadas, ya que siempre se ha partido de la base de que deben evitarse los abusos de los Municipios, sin llegar al extremo de no permitirles libertad en su actuación.

En ese tenor, consideró que las limitaciones respecto de las votaciones e incluso a los destinos no es excesiva, como sí lo es una prohibición absoluta y definitiva, por lo que en el caso, se está ante un exceso que limita la libertad de los Municipios.

El señor Ministro Pérez Dayán se refirió nuevamente al origen de la mencionada donación. Manifestó que si bien es cierto que esta donación se actualiza respecto del derecho administrativo, también lo es que no renuncia a las reglas del derecho civil, toda vez que el primero toma las bases del derecho civil y las califica en función de una utilidad pública.

Señaló que la donación es un acto voluntario revocable y que para el desarrollo de un conjunto habitacional la ley ha impuesto determinados condicionamientos que obedecen al orden público sin que en ningún momento pierda sus características esenciales.

En relación con el absoluto de las prohibiciones indicó que la expropiación supone la atención de una necesidad colectiva; sin embargo, si el Estado no cumple con lo que debía hacer con el bien expropiado, ésta puede revertirse, lo que puede suceder con la donación.

En ese tenor, consideró que el legislador buscó recurrir a una medida drástica suponiendo que se trata de una donación impuesta que se destinará al fin para el que se dio; de manera que de destinarse a un fin contrario al establecido en la ley, no se estará ante una donación sino ante un pago que se hace al Estado para que éste, a partir del voto de las dos terceras partes, disponga de él, lo que sería contrario a los principios que justifican una donación en beneficio de la colectividad.

Sesión Pública Núm. 22

Martes 19 de febrero de 2013

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó a favor del sentido del proyecto.

Señaló que en una donación el donante podría imponer al donatario limitaciones y destinos pero no una prohibición absoluta cuando el bien ingresó al patrimonio del donatario y manifestó interrogantes respecto de sostener una prohibición absoluta de enajenar o dar en comodato, permuta o venta cualquier inmueble producto de una donación o la imposición de alguna limitación como el destino, así como de imponer que se apruebe por una mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento para que se lleve a cabo dicha enajenación.

Precisó que en el caso concreto, el precepto impugnado contiene una prohibición absoluta que trastoca lo razonable y es contraria de lo previsto en el artículo 115 constitucional en materia de la libertad del Municipio para administrar su patrimonio y su hacienda.

Indicó que si bien es cierto que este Alto Tribunal a partir de una interpretación de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve y de lo resuelto en las controversias constitucionales de Tulancingo y Pachuca construyó el concepto del orden jurídico municipal, también lo es que se estableció una diferencia importante respecto de esta prohibición absoluta, por lo que en el caso se vulnera el orden constitucional previsto en el artículo 115

Sesión Pública Núm. 22

Martes 19 de febrero de 2013

constitucional en razón de la libertad del Municipio para la administración de su patrimonio y de su hacienda pública.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales señaló que sí se está ante una prohibición absoluta contraria a lo previsto en la Constitución.

Consideró que en todo caso, el Municipio puede disponer aun con modalidades o condiciones de los bienes que le son donados, pero no con una prohibición absoluta. Se refirió en lo conducente, a la controversia constitucional 19/2001 en la que se resolvió que la reforma constitucional al artículo 115 configura expresamente al Municipio como un tercer nivel de gobierno más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas lo que implicó reconocer que en principio pueden existir condicionamientos establecidos por la legislaturas pero no una prohibición absoluta.

En relación con las diversas 16/2000 y 38/2010 precisó que se tuvo la intención de condicionar, pero no de prohibir absolutamente e indicó que a partir de estas prohibiciones podría anularse el párrafo segundo del artículo 136 impugnado, pues partir de la base de que se establece una prohibición absoluta en protección de los bienes municipales sería tanto como desconocer la autonomía de los Municipios.

Consideró que en el caso no se aborda el hecho de que pueda o no revertirse la donación pues se está ante situaciones como la venta, la permuta, la donación, la

cesión, el comodato o cualquier acto de enajenación en los que podría incluirse también la reversión o la recuperación del donante por los terrenos respectivos; sin embargo, la prohibición absoluta implicaría un plan de seudoprotección del Municipio para que no cometa actos indebidos que afecten su patrimonio.

En ese tenor, señaló que la propuesta consiste en fortalecer la autonomía municipal sin desconocer las posibilidades de las legislaturas para establecer las condiciones y modalidades que hagan razonable el ejercicio de esta facultad municipal.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó satisfecho de que aun cuando tanto el señor Ministro Pérez Dayán como él se han manifestado en contra del proyecto, algunos señores Ministros han reconocido que se pueden incorporar algunas limitaciones, lo que consideró un avance.

Aclaró que se refirió al absoluto previsto en el primer párrafo del precepto impugnado y no del diverso segundo, pues el primer párrafo efectivamente se refiere a un absoluto que no da margen a los Municipios del Estado de Michoacán en el caso de que pretendan enajenar un inmueble, pues lo deberán hacer con las dos terceras partes del Ayuntamiento y señaló que la Constitución abre un margen para que los legisladores sostengan en qué casos debe hacerse así; sin embargo, en este precepto se indica que se hará en todos los casos, lo que es un absoluto.

Precisó que no sostuvo que el segundo párrafo del precepto impugnado se refiera a un absoluto, sino a limitaciones claras para que el Municipio realice determinadas operaciones jurídicas respecto de los bienes inmuebles que desde su origen tienen un destino específico, los que no podrán ser sujetos de venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, por lo que en todos los casos se está ante una transmisión, salvo en el comodato que sólo es un arrendamiento o una cesión gratuita para el uso de ese bien inmueble, por lo que consideró que se está ante un criterio razonable y se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se manifestó a favor de la propuesta. Recordó que al resolverse la controversia constitucional 38/2010 en la que se establecían como condicionantes la aprobación del Congreso local y el acuerdo de sus dos terceras partes se manifestó en contra en función de la afectación total a la libre administración municipal por un condicionamiento.

Manifestó que dada la orientación de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero y suya por la invalidez del párrafo segundo del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, se surte la hipótesis prevista en el Acuerdo General 7/2008 en el que se regula el aplazamiento de la resolución de controversias constitucionales o acciones de

Sesión Pública Núm. 22

Martes 19 de febrero de 2013

inconstitucionalidad con motivo de la ausencia de alguno o algunos de sus integrantes, por lo que sometió a consideración del Tribunal Pleno su aplazamiento o continuar con la discusión del siguiente tema dejando encorchetado el que se analizó, con la finalidad de que el Tribunal Pleno se encuentre totalmente integrado, aprobándose por unanimidad de nueve votos encorchetar el tema y continuar con la discusión del asunto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que se trata de orientaciones y no de intenciones de voto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que se trata de una orientación de voto pues de las participaciones de los señores Ministros se desprende que siete se encuentran a favor y dos en contra del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando sexto “2. Condición para la realización de proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano en áreas de donaciones estatales o municipales (contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación). Artículo 115, fracción V, constitucional”.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales expuso que su proyecto propone declarar infundado el motivo de invalidez en el que se aduce que la condición que establece el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán que se impugna, para la realización de proyectos

de construcción de obras de equipamiento urbano en áreas de donaciones estatales o municipales, específicamente contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación, cuya fijación también actualiza la violación al orden constitucional en el aspecto referido; pues la Ley General de Asentamientos Humanos prevé que los tres niveles de gobierno deberán promover la constitución de agrupaciones comunitarias, que participen en el desarrollo urbano de los centros de población, lo cierto es que del artículo 115, fracción V, incisos d) y f), en relación con el artículo 9º, fracción X, de la referida Ley General de Asentamientos Humanos, se desprende que son únicamente los Municipios quienes autorizan la utilización del suelo en el ámbito de su competencia y otorgan licencias y permisos para construcciones, sin necesidad de sujetar esos actos a la previa aprobación de un agente externo.

El señor Ministro Pérez Dayán señaló que en este posicionamiento se ha reconocido que uno de los principales puntos que afectaba el precepto impugnado es la prohibición absoluta, sin menoscabo de que existen razones que justifican en ciertas circunstancias hacer participar a quienes se verán directamente afectados con la pertinencia de determinadas obras.

Indicó que difícilmente algún habitante de un desarrollo que generó un área de donación se opondría a la construcción de obras de equipamiento urbano, por lo que el

precepto prevé la obligación de consultar a aquellos que se verán beneficiados con esa donación, toda vez que se trata de una connotación evidente pues sólo se podrán construir obras de equipamiento urbano pero no otras diversas, de manera que el requisito de la aprobación mayoritaria confirma su proyección de voto respecto de que existen determinadas razones que en ciertos momentos permiten considerar que la toma de decisiones de la autoridad no se ve absolutamente limitada sino con una limitación claramente establecida.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra de la propuesta pues aun cuando en el caso anterior propuso dar respuesta al concepto de violación conforme a lo previsto en la fracción II del artículo 115 constitucional, en el punto que se aborda se está ante la condición prevista en la fracción V del citado precepto respecto de las facultades de los Municipios, por lo que consideró que el precepto impugnado podría leerse en el sentido de que “El proyecto de construcción de obras de equipamiento urbano, deberá contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que se pretenda realizar en áreas de donaciones estratégicas o municipales”, por lo que no se estaría en este supuesto ante afectación alguna del patrimonio municipal.

En ese sentido, consideró que respecto del precepto impugnado tendría cabida la modalización que puede introducir el legislador local, de manera que no se está ante una afectación al patrimonio en sí mismo pues no se

restringe, sino que se consulta con aquellas personas afectadas.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales precisó que el proyecto no se construyó sobre la afectación al patrimonio sino a las facultades del Municipio previstas en el artículo 115 constitucional para otorgar las licencias de construcción.

Consideró que en el caso sólo se afecta la competencia del Municipio para otorgar esas licencias de construcción que le competen a esa entidad política, pues aun cuando podrían condicionarse, no puede hacerse ante un ente externo.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que en el caso no se está ante una cuestión de licencias o permisos de construcción, sino ante un proyecto de construcción.

Sostuvo que el punto específico consiste en definir si pueden las leyes introducir una condición en la cual se le consulte a la ciudadanía, al vecindario o a sus integrantes respecto de la aceptación de un proyecto de construcción

Consideró que en este supuesto no se actualiza una afectación al patrimonio; sin embargo, manifestó interrogantes respecto de en qué parte del capítulo respectivo las competencias del Ayuntamiento están modalizadas por los distintos incisos de la fracción V.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó en contra de la propuesta y precisó que es más detallada la

Sesión Pública Núm. 22

Martes 19 de febrero de 2013

Constitución en el condicionamiento a las leyes federales y locales para los efectos de lo previsto en la fracción V del artículo 115 constitucional, por lo que en todo caso debía estudiarse, aun cuando no lo acepte así, la razonabilidad o no del proyecto respecto de lo que estimó que dicha razonabilidad opera en sentido contrario y para fortalecer su argumento, podrían aprovecharse otros vertidos en la presente sesión.

Sostuvo que ni en el apartado anterior ni en el que se aborda se está ante una facultad absoluta y libérrima para los Municipios, sino que se condiciona conforme a las leyes respectivas.

Indicó que se pronunciaría en contra del proyecto y procuraría no intervenir posteriormente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se manifestó a favor del proyecto pero en contra de sus consideraciones.

Consideró que la facultad concreta de realizar obras de equipamiento urbano no se relaciona con el otorgamiento de autorizaciones ni licencias, sino con la realización de acciones de conservación, mantenimiento, mejora y crecimiento de los centros de población.

Señaló que el precepto impugnado se refiere a que los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretenda realizar en áreas de donaciones deberán contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos.

Se refirió a la fracción IV del artículo 9° y a los diversos 2°, fracción X y 3° fracción XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Asimismo, precisó que conforme al artículo 14, fracción XII, del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, los Ayuntamientos tendrán entre otras atribuciones la promoción y ejecución de obras para que los habitantes del Municipio cuenten con vivienda digna, equipamiento, infraestructura y servicios adecuados.

Indicó que el precepto impugnado se refiere a la realización de obras de equipamiento urbano sobre áreas de donación por lo que no supone la construcción sobre bienes de particulares, sino de propiedad del Municipio, por lo que consideró que no es necesaria la expedición de una autorización o permiso para la realización de la construcción, sino sólo la celebración de los actos necesarios para contratar los prestadores de servicios o para ejecutar la obra con recursos propios.

En ese tenor, precisó que la atribución municipal en materia de autorización u otorgamiento de licencias de construcción no se obstaculiza pues no es necesario ejercerla para realizar las obras previstas en el numeral impugnado, sino que la competencia municipal se merma, lo que guarda relación con la ejecución de obras para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los centros de población, conforme a la facultad prevista en el artículo 115,

Sesión Pública Núm. 22

Martes 19 de febrero de 2013

fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, que versa también sobre el control de uso del suelo en el ámbito de su competencia reconocida por la Ley General de Asentamientos Humanos.

Por ende, consideró que no se requiere de la aprobación vecinal, sino del cumplimiento de otra disposición legal.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó a favor de la propuesta y precisó que no se trata de que se merme la libertad de administración hacendaria o del patrimonio del Municipio, sino de una cuestión de atribuciones sujeta a que terceros den una autorización, siendo que la realización de estas obras es atribución del Municipio.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó por la validez del precepto pues en este caso no se establece una prohibición absoluta para que disponga del patrimonio municipal sino un requisito en materia de obras de equipamiento urbano que encuadra en la fracción V del artículo 115 constitucional.

Estimó razonable la intervención de los vecinos en este caso pues se trata de sus derechos colectivos a un medio ambiente sano, en materia de urbanismo así como al derecho al agua, entre otros.

Consideró que en breve el Tribunal Pleno se enfrentará a los casos en los que se lleven a cabo estas obras sin autorización de los vecinos, respecto de lo que deberá definirse si tienen derecho a impugnar y alegar respecto de obras en las que no fueron tomados en cuenta.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó en el mismo sentido pues consideró que el precepto encuadra en los términos que puede establecer una ley el condicionamiento a la opinión de los vecinos, aunado a que se trata de un bien público.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales se manifestó de acuerdo en que se trate de un condicionamiento en los términos señalados; sin embargo, consideró que los vecinos son los que emiten la autorización correspondiente, por lo que sin menoscabo de que deban ser consultados y tomados en consideración, no se puede llegar al extremo de que ellos sean los que se erijan en una autoridad superior al Municipio y determinen si se hacen o no las obras respectivas.

Por ende, sostuvo que aun cuando deban ser tomados en cuenta, ellos no pueden ser los que establezcan las autorizaciones, los permisos o la determinación de hacer o no hacer, pues se mermarían las atribuciones de los Municipios previstas en la Constitución.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarán en lista para que puedan

Sesión Pública Núm. 22

Martes 19 de febrero de 2013

resolverse una vez que el Tribunal Pleno se encuentre integrado en su totalidad, convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el jueves veintiuno de febrero del año en curso a partir de las once horas y levantó la sesión a las trece horas con diez minutos.

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