



S E S I Ó N P Ú B L I C A N Ú M . 4 6
O R D I N A R I A

JUEVES 3 DE MAYO DE 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y tres minutos del jueves tres de mayo de dos mil dieciocho, 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 Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número cuarenta y cinco ordinaria, celebrada el lunes treinta de abril del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del jueves tres de mayo de dos mil dieciocho:

I. 123/2015

Acción de inconstitucionalidad 123/2015, promovida por Diputados Integrantes de la Legislatura de Jalisco, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Código Urbano del mencionado Estado, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el cinco de noviembre de dos mil quince, mediante Decreto 25655/LX/15. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez del procedimiento legislativo del que derivó el Decreto número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el periódico oficial local el cinco de noviembre de dos mil quince. TERCERO. Se sobresee respecto los artículos 47, segundo párrafo, 78, primer párrafo, fracción II, inciso d), apartado B, 84, fracción II, 178, segundo párrafo, 212, primer párrafo, fracción IV, y 298, fracción II, del Decreto número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el periódico oficial local el cinco de noviembre de dos mil quince, en términos del considerando cuarto. CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, 121 último párrafo, 133, primer párrafo, 140,*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

fracción II, 177 fracción I, 178, párrafo tercero, 186 último párrafo, 212 Bis, 236, 356, 400 último párrafo, y cuarto transitorio, del Decreto número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el periódico oficial local el cinco de noviembre de dos mil quince, en términos de los considerandos séptimo y octavo del presente fallo. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando cuarto, relativo a la improcedencia, en su parte primera.

Modificó el proyecto para agregar la cita de los precedentes de las controversias constitucionales 87/2009 y 93/2003.

El proyecto propone sobreseer respecto de los artículos 178, párrafo segundo, y 212, párrafo primero, fracción IV, del



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Código Urbano para el Estado de Jalisco, al impugnarse extemporáneamente, conforme con el criterio alusivo a las modificaciones legales sustanciales.

Aclaró que construyó el proyecto de conformidad con el criterio mayoritario, sin ánimo de polemizar y con el afán de que se someta a votación, dado que todos los señores Ministros ya se han manifestado en los precedentes respecto del criterio del acto legislativo nuevo.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando cuarto, relativo a la improcedencia, en su parte primera, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, sobreseer respecto del artículo 178, párrafo segundo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. y Laynez Potisek, y cinco votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, en cuanto a sobreseer



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

respecto del artículo 212, párrafo primero, fracción IV, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

El señor Ministro ponente Franco González Salas consultó qué procedería respecto de la propuesta relativa al sobreseimiento del artículo 212, párrafo primero, fracción IV, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales estimó que se podría aguardar la presencia de la señora Ministra Luna Ramos para que desempatará la votación.

El señor Ministro ponente Franco González Salas adelantó que, si la mayoría se pronuncia en contra del proyecto, elaboraría el estudio de fondo de ese artículo. Sugirió continuar con el análisis del resto del proyecto para determinar cuáles de sus partes podrían aprobarse de manera definitiva.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales acordó aguardar la presencia de la señora Ministra Luna Ramos para tomar la votación definitiva en ese aspecto.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando cuarto, relativo a la improcedencia, en su parte segunda. El proyecto propone sobreseer respecto de los artículos 47, párrafo segundo, 78, apartados A, párrafo primero, fracción II, inciso d), y B, y 84, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, en tanto que fueron reformados mediante Decreto 26719/LXI/17, por el que se modifican y adicionan diversos artículos del Código



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Urbano y de la Ley de Coordinación Metropolitana, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el once de enero de dos mil dieciocho; asimismo, se propone el sobreseimiento respecto del diverso artículo 298, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, ya que se derogó mediante el citado decreto, por lo que cesó en sus efectos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió la propuesta de sobreseimiento, pero no las consideraciones del proyecto alusivas al cambio sustantivo, pues resulta suficiente que hayan sido objeto de un nuevo proceso legislativo y nueva publicación para que pudieran impugnarse y, en consecuencia, el criterio del cambio sustantivo es irrelevante en este caso.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando cuarto, relativo a la improcedencia, en su parte segunda, consistente en sobreseer respecto de los artículos 47, párrafo segundo, 78, apartados A, párrafo primero, fracción II, inciso d), y B, 84, fracción II, y 298, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo en contra de las consideraciones, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con distintas consideraciones.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando quinto, relativo al estudio de fondo, denominado “vicios formales”. El proyecto propone reconocer la validez del procedimiento legislativo del que derivó el Decreto número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el periódico oficial local el cinco de noviembre de dos mil quince; en razón de que, de conformidad con los precedentes y criterios de esta Suprema Corte en cuanto a las causas invalidantes del proceso legislativo, si bien de las constancias se desprende que se dispensó la lectura de dictamen correspondiente y se estrecharon —concepto contenido en la legislación local— los términos para ello, la actuación se fundamentó en los artículos 164 y 165 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, además de que se aprobó en asamblea en el Congreso de ese Estado de forma económica, siendo que, si todos los diputados locales tuvieron la oportunidad de participar en el debate parlamentario, del acta de sesión extraordinaria correspondiente se advierte que ninguno hizo uso de la voz para pronunciarse en contra de la dispensa de trámites y estrechamiento de los términos, ni posteriormente hubo pronunciamiento en contra del dictamen en cuestión, aun cuando se reservaron algunos artículos, máxime que el decreto fue aprobado por treinta y tres votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, como se consigna en las actas legislativas correspondientes.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Por tanto, se concluye que no existe un potencial invalidante del procedimiento legislativo y, contrario a lo esgrimido por los accionantes, no puede sostenerse que las leyes emitidas por la legislatura estatal, para ser obligatorias, deban estar refrendadas por el secretario del despacho que corresponda al ramo, pues esta última obligación sólo está referida en la Constitución del Estado para las disposiciones que emita el Gobernador, no así a los actos directos del Congreso.

Por otra parte, indicó que se considera infundado el concepto de invalidez en el que se señaló que el decreto reclamado fue omiso en cumplir lo previsto en el artículo 115, fracción II, incisos a) y e), constitucional, al no distinguir cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal; en razón de que se estableció qué ámbito se encuentra reservado a los municipios y en los que participará de modo concurrente.

Asimismo, se declaran infundados los argumentos referentes a que el procedimiento legislativo impugnado fue omiso en cumplir lo preceptuado por el artículo 14 constitucional, al no permitir el acceso irrestricto a la justicia, y que omitió dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, en tanto que contiene normas contradictorias e incongruentes; en razón de que, conforme a los criterios de esta Suprema Corte, tratándose de actos legislativos se satisfacen los requisitos



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de fundamentación y motivación cuando el Poder Legislativo actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que ello implique que todas y cada una de las disposiciones que integran esos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó de acuerdo con la conclusión del proyecto, en tanto que no se presentaron vicios formales en el procedimiento, y se separó de algunas consideraciones del proyecto que indican que, de resultar fundadas las alegaciones de la accionante, resultaría en la invalidez general del decreto; ya que únicamente los vicios se atribuyeron a disposiciones específicas, por lo que, de resultar fundados, conllevaría la invalidez únicamente de los artículos especificados.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó plenamente con el señor Ministro Pérez Dayán, y anunció voto concurrente.

El señor Ministro Medina Mora I. adelantó que compartirá el proyecto en los tres primeros apartados. En el último apartado, estimó que no se planteó un vicio formal de la falta de fundamentación y motivación, sino vicios materiales que, en su caso, deberían estudiarse en otra área. En el caso, llegó a la misma conclusión de la validez de las normas, y anunció voto concurrente.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, denominado “vicios formales”, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo del que derivó en el Decreto número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el periódico oficial local el cinco de noviembre de dos mil quince, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando sexto, relativo a la delimitación del marco jurídico aplicable. El proyecto propone determinar el marco jurídico en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos para abordar los conceptos de invalidez.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a la delimitación del marco jurídico aplicable, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con precisiones,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte primera. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 10, fracción LIV, y 121, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Indicó que la validez que se propone reconocer al artículo 10, fracción LIV, responde a que, al prever que es atribución de los municipios: “Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles” reservando su reglamentación a ese nivel de gobierno, no invade la esfera de atribuciones del municipio ni atañe a alguna materia que le sea propia, en tanto que la función de esos directores responsables es de índole técnica y coadyuvante con la autoridad municipal, además de que a ésta le corresponde normar su actuación.

Señaló que el reconocimiento de validez que se propone al artículo 121, párrafo último, es porque se considera que tampoco vulnera la esfera de atribuciones competenciales del municipio al establecerse la obligación de publicar los planes parciales de desarrollo a través de medios electrónicos, en tanto que es una cuestión respecto



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de la cual la Legislatura estatal tiene competencia, en términos del artículo 8, fracciones V y VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, además de que la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal establece que serán los municipios los que publiquen los planes parciales de desarrollo en la gaceta municipal o en el medio oficial de divulgación que el ayuntamiento considere conveniente en cada caso.

El señor Ministro Cossío Díaz se pronunció de acuerdo con el proyecto, de manera general, y se apartó de algunas consideraciones, por lo que anunció voto aclaratorio.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó con la conclusión del proyecto, apartándose de algunas consideraciones y anunció voto concurrente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció que estará en favor del proyecto, con reservas de consideraciones en algunos apartados, salvo algunos temas que, en su momento, especificará. Reservó su derecho de formular voto concurrente.

La señora Ministra Piña Hernández se expresó a favor del proyecto, apartándose de algunas consideraciones, lo que será motivo de un voto concurrente, en su caso.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se unió a las posturas de los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Laynez Potisek se manifestó en el mismo sentido y anunció voto concurrente.

El señor Ministro ponente Franco González Salas anunció que engrosará el asunto, lo circulará y esperará los votos concurrentes y, si coincidieran en su mayoría, los incorporará al núcleo de la argumentación.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracción LIV, y 121, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con razones adicionales. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto aclaratorio general. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 186, párrafo último, 212 Bis y transitorio cuarto del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Indicó que respecto del artículo 186, párrafo último, no se nulifica la normativa del ayuntamiento, sino que se restringe la aplicación del precepto en cuestión a los casos en los que en el municipio no exista el reglamento correspondiente, por lo que se respeta la competencia municipal de formular, aprobar y administrar la zonificación dentro de su ámbito jurisdiccional.

Señaló que por lo que ve al artículo 212 Bis, el proyecto reconoce su validez porque no regula cuestiones concernientes al tránsito, sino al transporte, específicamente la movilidad, por lo que no vulnera las facultades en materia de tránsito que corresponden al municipio previstas en el artículo 115, fracciones III, inciso g) —“Calles, parques y jardines y su equipamiento”—, y V, inciso h) —“Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial”—, además de que existe una limitación a la esfera de atribuciones del municipio, en la medida en que su objeto es garantizar la movilidad y el transporte de las personas en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

seguridad, el libre acceso, así como los requisitos de calidad apropiados para cada tipo de servicio.

Apuntó que el artículo transitorio cuarto no es inconstitucional porque prevé que el desarrollo de ciclopistas está sujeto a las posibilidades presupuestales del municipio, de modo que corresponderá al ayuntamiento instrumentar esa infraestructura, además de que las ciclopistas derivan del programa estatal de desarrollo urbano y su reglamentación, en donde se señala que tal atribución corresponde a los municipios.

El señor Ministro Medina Mora I. se apartó de la conclusión del proyecto respecto del artículo 186, párrafo último, puesto que la exposición de motivos del reglamento estatal de zonificación indicaba que ese precepto debía entenderse —en términos del artículo 1 de ese reglamento— de conformidad con los dos últimos párrafos del artículo 132 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco —entonces vigente—, que establecía expresamente la aplicación supletoria de dicho reglamento a falta de un reglamento municipal, pero eso no se recoge en el actual Código Urbano, con lo que se viola el artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con consideraciones adicionales, respecto de reconocer la validez del artículo 186, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El señor Ministro Medina Mora I. votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández con razones adicionales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con consideraciones distintas, respecto de reconocer la validez de los artículos 212 Bis y transitorio cuarto del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 10, fracciones LV, LVII y LVIII, y transitorio cuarto del Código Urbano para el Estado de Jalisco; en razón de que, por un lado, no vulneran el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

principio de libre administración hacendaria, sino que son congruentes con las obligaciones que el municipio debe enfrentar para el desarrollo social y, por otro lado, se reserva a los municipios la determinación de qué cantidad se aplicará a esos rubros, atendiendo a sus posibilidades presupuestales, máxime que la fracción LVII contempla un convenio con los interesados, por lo que no se impone al municipio la prestación de servicios de seguridad y vigilancia en áreas comunes de las unidades de interés social.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracciones LV, LVII y LVIII, y transitorio cuarto del Código Urbano para el Estado de Jalisco, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez en los que se plantea la incongruencia de diversas disposiciones del Código impugnado, en su parte primera. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 140, fracción II, y 400 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; en razón de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

que, si los planes de desarrollo urbano tienen como objetivo ordenar y regular el desarrollo de los centros de población en cumplimiento a lo dispuesto en el marco normativo descrito, debe concluirse que lo dispuesto en esos artículos no restringe ni limita el derecho de acceso a la justicia, pues regulan el procedimiento para actualizar un programa o plan municipal de desarrollo urbano, lo cual no puede considerarse restrictivo del derecho de acceso a la justicia, en virtud de que están en constante revisión y actualización, debiendo guardar congruencia con los planes y programas estatales y correspondiendo, en todo caso, a la autoridad la obligación de probar su validez en caso de controversia administrativa o judicial, siendo factible que el tribunal administrativo, en sentencia definitiva, ordene la actualización del programa o plan, en forma total o en alguna de sus disposiciones.

Agregó que el artículo 400 impugnado se refiere a controversias entre las dependencias y entidades de la administración pública estatal y de las administraciones municipales, respecto a la aplicación de los planes y programas de desarrollo urbanos, su unificación y otras, por lo que si un particular es afectado por un acto de autoridad que tenga como fundamento la aplicación de una previsión contenida en un plan de desarrollo urbano, podrá incoar el juicio administrativo o el juicio de amparo con el fin de que el acto administrativo de que se trate sea declarado inválido o, en su caso, inconstitucional, y se sustraiga de su esfera jurídica la aplicación que le irrogó perjuicio.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Pérez Dayán discrepó de la propuesta del proyecto, en tanto que las disposiciones cuestionadas restringen la posibilidad de acudir ante un tribunal tomando en cuenta el número de años (seis) que debe durar un plan o programa urbano y, por tanto, si bien existen otros medios para combatir este tipo de disposiciones —como el juicio de amparo o los de control constitucional que estableciera el propio Estado—, se genera una causa de improcedencia desde una norma que no rige los procedimientos contencioso-administrativos, además de que atiende a una cuestión genérica como la duración de los programas y planes de desarrollo urbano.

Agregó que los tribunales también pueden determinar si suspenden o no los efectos de dichos programas y planes, en función de la naturaleza de cada acto, por lo que manifestó dudas acerca de que se genere una especie de artículos incontrovertibles y, en consecuencia, esta restricción no tiene una razonabilidad, siendo patente su invalidez.

La señora Ministra Piña Hernández leyó los preceptos en cuestión: “Artículo 140. El procedimiento para actualizar un programa o plan municipal de desarrollo urbano, se realizará conforme a las siguientes disposiciones: [...] II. El Tribunal de Justicia Administrativa solo podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años. Artículo 400. El Tribunal de Justicia Administrativa es competente para



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

decidir en las controversias entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal y de las administraciones municipales, respecto a la aplicación de los planes y programas de desarrollo urbano, la zonificación, convenios y demás disposiciones derivadas del presente ordenamiento, para lo cual sus resoluciones deberán sujetarse a las siguientes reglas: I. La resolución no podrá tener como consecuencia la autorización para ejecutar una acción urbanística que contravenga los programas y planes de desarrollo urbano vigentes”, con lo cual estimó que, al margen de que pretenda esa norma un fin constitucionalmente legítimo —un adecuado desarrollo urbano—, impone al tribunal contencioso administrativo del Estado el sentido de sus sentencias y resoluciones, por lo que, al margen de que existe el juicio de amparo, dicho tribunal no podría emitir una resolución, aun cuando fueran fundados los conceptos de invalidez hechos valer por el particular, porque va a ver limitada su actuación por estas normas legales y, en este sentido, votará por la invalidez de esos preceptos.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con la señora Ministra Piña Hernández.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez en los que se plantea la incongruencia de diversas disposiciones del Código impugnado, en su parte primera, consistente en reconocer la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

validez de los artículos 140, fracción II, y 400 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, la cual se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez en los que se plantea la incongruencia de diversas disposiciones del Código impugnado, en su parte segunda. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 140, fracción II, 186, párrafo último, 236 y 356 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Señaló que se propone reconocer la validez del artículo 140, fracción II —“El Tribunal de Justicia Administrativa solo podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años”—, porque ya se estudió anteriormente y se consideró constitucional por la mayoría de este Tribunal Pleno.

Indicó que la validez que se propone del artículo 186, párrafo último —“Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial”— es porque remite expresamente al capítulo específico que se refiere a la reglamentación de zonas de equipamiento urbano.

Apuntó que la propuesta de reconocimiento de validez del artículo 236 es porque, contrario a lo aducido por los accionantes —que no indica qué debe entenderse por áreas de protección natural— el significado del citado concepto se obtiene mediante la interpretación sistemática de la norma con las demás leyes aplicables en específico, esto es, con la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, que al respecto dispone que las áreas naturales protegidas son: “Las zonas del territorio estatal en que los ecosistemas originales que las conforman no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección”, además de que indica que se consideran áreas naturales protegidas los parques estatales o municipales, las formaciones naturales y las áreas de protección hidrológica.

Precisó que el reconocimiento de validez del artículo 356 obedece a que, al indicar que “El Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal se sujetará a lo establecido en el Reglamento que al efecto expida el Ayuntamiento”, no se transgrede el principio de certeza ni invade la capacidad auto organizativa del municipio, en virtud de que dicho consejo únicamente se establece como un órgano técnico ciudadano, de conformidad con el diverso artículo 355, para



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

la supervisión de obras respecto del cual se reserva la atribución reglamentaria al ayuntamiento.

La señora Ministra Piña Hernández se manifestó de acuerdo con el proyecto, y reiteró su discrepancia con el artículo 140, fracción II, en función de lo expresado con anterioridad.

El señor Ministro Medina Mora I. aclaró que su participación anterior correspondía a este apartado del proyecto. Concordó con el proyecto en la lectura que hace al artículo 186, salvo su párrafo segundo, que resulta inconstitucional por invadir la esfera competencial municipal prevista en el artículo 115 constitucional. En cuanto al artículo 356, observó que es poco común que un consejo estatal se sujete a una reglamentación municipal, pero eso necesariamente lo torna inconstitucional.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez en los que se plantea la incongruencia de diversas disposiciones del Código impugnado, en su parte segunda, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de reconocer la validez del artículo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

140, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los señores Ministros Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de reconocer la validez de los artículos 186, párrafo último, 236 y 356 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez en los que se plantea la incongruencia de diversas disposiciones del Código impugnado, en su parte tercera. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 177, fracción I, y 178, párrafo tercero, del Código Urbano para el Estado de Jalisco; en razón de que no es verdad que el artículo 178 —con excepción de su párrafo segundo— contradiga al diverso 177, fracción I, en tanto que éste fija que “No podrán permutarse áreas de cesión para destinos por vialidades”, mientras que aquél refiere a los supuestos específicos en lo que ello será posible —“Las vialidades primarias contempladas en los planes de desarrollo urbano de centro de población o en los planes parciales de desarrollo urbano que afecten a un predio, serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos las cuales se especificarán en



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

en el proyecto definitivo de urbanización. Los predios que determine la autoridad a destinar para obras de infraestructura básica y equipamiento urbano, cuando la causa de aportarlas se generen por acciones, causas y objetivos distintos a los elementos del proyecto, serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos las cuales se especificarán en el proyecto definitivo de urbanización” —.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez en los que se plantea la incongruencia de diversas disposiciones del Código impugnado, en su parte tercera, consistente en reconocer la validez de los artículos 177, fracción I, y 178, párrafo tercero, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez en los que se plantea la incongruencia de diversas disposiciones del Código impugnado, en su parte cuarta. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 133, párrafo primero, 140, fracción II, y 400 del Código Urbano para el Estado de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

alisco; en razón de que, si bien en el primero de esos preceptos —“En caso de haber realizado construcciones, ampliaciones o reconstrucciones con o sin licencia, autorización o permiso en contravención de lo dispuesto en el programa o plan correspondiente, se procederá a demoler dicha obra dentro de los 60 días posteriores a la notificación”— autoriza la demolición de una obra por contravenir un plan o programa de desarrollo urbano, aun cuando el ejecutor cuente con licencia, autorización y permiso, para tal efecto la autoridad competente debe notificar esa determinación, confiriéndole al afectado un plazo de sesenta días previos a proceder a aquella demolición, por lo que será obligación del interesado hacer valer, dentro de ese término, el recurso de revisión previsto en el artículo 397 del ordenamiento impugnado.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que la expresión “con o sin licencia” y la fracción II de ese precepto son violatorias de la Constitución, pues si está autorizada la actuación del particular a partir de un documento de autoridad competente, mientras éste no sea declarado nulo o inválido no es lícito que la autoridad pueda demoler una obra en estos términos, por lo que votará por la invalidez de dichas porciones normativas.

El señor Ministro Pérez Dayán coincidió con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea porque la estabilidad del acto administrativo es uno de los principios del derecho administrativo, es decir, el titular de una licencia de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

construcción puede ejercerla en los términos en que se le concedió, siendo uno de sus derechos que ésta permanezca así, hasta en tanto no haya un acto que la modifique.

Indicó que la autorización entregada por la administración tiene un procedimiento distinto para decretar su nulidad, y si bien puede ser mediante un juicio promovido por un particular ante el tribunal de lo contencioso administrativo, también la propia autoridad puede combatirlo en sede administrativa.

Advirtió que el proyecto evoca la posibilidad adicional de acudir a dos tipos de recursos, siendo que, independientemente de su procedencia, por lo menos uno podía no ser, en términos de lo analizado en el artículo 140, fracción II, en la eventualidad de que el programa respectivo fuera menor a seis años, por lo que no podría conocerlo dicho tribunal. Aclaró que su participación no cuestiona lo resuelto por este Alto Tribunal en dicho precepto.

En cuanto a lo indicado por la señora Ministra Piña Hernández, concordó en que existe el juicio de amparo; pero se debe pretender una congruencia en el orden estatal y, en lo particular, entre la administración activa, en su modalidad de ejecución —pura y de control— y la administración que revisa y, en esa medida, resultaría difícil sostener —como en el proyecto— que procede el juicio ante el tribunal contencioso administrativo, cuando ya se determinó que no se podrá determinar la improcedencia de la aplicación del



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

programa o plan que no tenga una vigencia mayor a seis años.

Por tanto, valoró que la permisión al municipio para demoler, no obstante existir una licencia, en un término de sesenta días, resulta inválida.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó en que el artículo 133, fracción II, no respeta el principio de presunción de validez de los actos administrativos, es decir, si existe un permiso o una autorización por parte de una autoridad competente para un particular, la única manera de vencer esa presunción de validez es mediante el juicio de lesividad, pues no se podría entender otra manera en que la autoridad pudiera revocar su propio acto en perjuicio de un particular.

El señor Ministro Laynez Potisek recordó que el artículo 133 en cuestión, previo a la reforma, ya contenía esa posibilidad de demolición y, tras la reforma, se agregó la frase: “dentro de los 60 días posteriores a la notificación”, siendo esto lo que lo torna inconstitucional.

En ese contexto, indicó que hubiera estado en favor del proyecto si se analizara el texto anterior a la reforma, pues sería un estudio adecuado del sistema, del acto administrativo, de los medios de impugnación y de la posibilidad de suspensión, entre otros aspectos; sin embargo, al contener ahora una regla específica —“dentro de los 60 días posteriores a la notificación”—,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Independientemente de que proceda el juicio contencioso administrativo o no, impide hacer una interpretación sistemática entre la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y el código impugnado, es decir, una obra se demolerá sesenta días posteriores a la notificación, independientemente de que corran los términos para la impugnación vía el juicio contencioso administrativo o no. Por esas razones, se pronunció en contra del proyecto y por la inconstitucionalidad de ese precepto.

El señor Ministro Medina Mora I. valoró que es inconstitucional ese precepto, en tanto que no puede desconocerse una licencia, autorización o permiso, que tiene una presunción de validez hasta que, en su caso, fuere declarada nula, so pretexto de que existe un medio de defensa contra la notificación de demolición.

La señora Ministra Piña Hernández coincidió con que ese precepto es violatorio de los principios de presunción de validez y de seguridad jurídica, porque la autoridad no puede determinar por sí y ante sí, ante la existencia de una licencia que ya fue otorgada al particular, que fue otorgada indebidamente y proceder a la demolición de una obra, sino que tendría que promover un juicio de lesividad, al margen de que exista un recurso, como lo desarrolla el proyecto.

Respaldó la idea de que, como ya se determinó en el estudio del artículo 140, fracción II, el particular no podrá en algunos casos interponer un juicio de nulidad, además de que la sentencia —en algunos supuestos que ese artículo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

establece— no podrá ser favorable al particular. Apuntó que el hecho de que el particular pueda acudir al juicio de amparo, ante la improcedencia para obtener el sentido de su pretensión, no resulta suficiente, porque se le priva de un recurso efectivo, conforme a los criterios que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por tanto, estará por la invalidez del artículo 133, fracción II.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se sumó por la invalidez de ese precepto, pues la disposición y su redacción son contrarias a los principios y garantías fundamentales de cualquier persona, además de que establecer un plazo específico para llevar a cabo la demolición pudiera contradecir la posibilidad del recurso y la suspensión.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales estimó que, además del recurso que se señala en el proyecto, existe el previsto en el artículo 383. No obstante, coincidió con las expresiones alusivas a que debe presumirse la validez de la autorización otorgada, mientras no hubiera un juicio previo que determinara su invalidez, por lo que, si el artículo 133 establece los supuestos “con o sin licencia” para la demolición, sin haber calificado previamente esa autorización para construir, estaría en contra del proyecto.

El señor Ministro ponente Franco González Salas reconoció que también tuvo dudas con ese precepto cuando formuló el proyecto, y concluyó que responde a la lógica de que el interés público supera al particular, por lo que, si bien un desarrollo obtiene una licencia —un acto administrativo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

que, en principio, no puede dejarse sin efectos cuando no se ha invalidado—, la norma tiene un objeto constitucionalmente válido: proteger las zonas más importantes y evitar que se continúen indefinidamente construcciones que no debieron haber obtenido una licencia, al mismo tiempo que protege el derecho de los particulares a defenderse, por lo que resulta válida la norma.

Adelantó que de manifestarse una mayoría en contra de la propuesta, no tendrá inconveniente en formular el engrose respectivo, y emitirá su voto particular en el sentido del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales indicó que a pesar de estar de acuerdo con la noción del interés público en casos, por ejemplo, de un peligro de demolición o derrumbe, este artículo 133 no contiene esa condición, sino simplemente que si las actividades fueron en contravención de las disposiciones, con o sin licencia, se procedería a la demolición.

La señora Ministra Piña Hernández precisó que estará por la invalidez del artículo 133, párrafo primero, en la porción normativa “con o”, y de su fracción II.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales estimó que, como lo propone la señora Ministra Piña Hernández, el problema es la previsión de la posibilidad de demolición cuando se tiene la licencia correspondiente, por lo que



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

respaldó su propuesta de invalidar esas porciones normativas.

El señor Ministro Pérez Dayán valoró que es frecuente que en diversos desarrollos habitacionales, comerciales o industriales amparados con una licencia, posteriormente se adviertan inconsistencias, irregularidades y hasta violaciones a los programas de desarrollo en el otorgamiento de ésta, por lo que el interés de la colectividad debe superar al del individual, aun cuando esa licencia se haya obtenido por error, inducción o por cualquier otro origen en sentido negativo; sin embargo, la consecuencia que el artículo prevé frente a una licencia concedida, con independencia de su motivación —hasta un acto de corrupción—, no debería ser demoler la obra, en tanto que el Estado cuenta con otros instrumentos que permiten evitar el daño de la colectividad, entre otros, la suspensión de las obras cuando se pudiera demostrar su ilegalidad.

De tal suerte, apuntó que la consecuencia del artículo —la demolición— es extrema, pues existen muchas otras medidas que, frente a circunstancias en las que la colectividad puede verse perjudicada, se pueden detener esas obras o inhabilitar el uso de inmuebles ya terminados.

El señor Ministro Laynez Potisek reiteró que el principio de demolición ya existía en el texto del artículo 133, previo a la reforma impugnada, lo cual no resulta inconstitucional, además de que su texto prevé los criterios para que proceda



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

en sus diversas fracciones, máxime que se adecua con la garantía de audiencia.

Indicó que el problema radica en que posteriormente a la reforma el precepto agregó un período que hace nugatorios los medios de defensa, en tanto que corren en paralelo los sesenta días para la demolición y la tramitación del juicio contencioso administrativo, en el que se puede pedir la suspensión de la ejecución del acto, pero puede tener eventualidades, como un incidente de nulidad de notificaciones; no obstante, no necesariamente se debe declarar la invalidez de todo el precepto, sino que se puede entender que esa demolición que prevé debe darse una vez que las resoluciones respectivas sean firmes, siempre y cuando se declare inconstitucional la porción normativa adicionada con esa reforma.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales señaló que si bien el artículo 133 prevé que los actos sean contrarios a lo dispuesto el programa o plan correspondientes, existe la presunción de que esto se hizo de acuerdo al programa y al plan correspondientes porque se tiene licencia, de tal modo que primero tendría que desvirtuarse la presunción de legalidad de la licencia y, después, proceder a la demolición.

Aclaró que los conceptos de invalidez sólo combatieron la porción señalada por la señora Ministra Piña Hernández —“con o”—.



Sesión Pública Núm. 46

Jueves 3 de mayo de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Franco González Salas observó que conforme a la explicación del señor Ministro Laynez Potisek y tomando en cuenta las argumentaciones de los demás señores Ministros, propondría declarar la invalidez de la porción normativa “dentro de los 60 días posteriores a la notificación”, con lo cual podrían quedar salvadas las objeciones al proyecto.

El señor Ministro Laynez Potisek secundó la propuesta y precisó que el problema no es si existe o no licencia pues, si existe, tiene presunción de legalidad hasta que no se desvirtúe y, si no existe licencia, la autoridad tiene que demostrar que no existe la licencia en un litigio, primero en sede administrativa y luego en un juicio; por ello, estimó que no hay diferencia, pues en ambos supuestos la posibilidad de demoler con una licencia indebida o sin licencia debe ser con una resolución firme.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió la propuesta de invalidez de las porciones normativas señaladas por la señora Ministra Piña Hernández porque si bien la autoridad puede demoler una obra al amparo de una resolución indebida por la autoridad administrativa, no puede revocar su propio acto la autoridad, sino que tiene que acudir al tribunal en un juicio de lesividad.

Observó que si se logra la nulidad de ese acto en juicio, carecería de sentido la fracción II del precepto en cuestión.



Sesión Pública Núm. 46

Jueves 3 de mayo de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Cossío Díaz coincidió con el señor Ministro Laynez Potisek, pues no se trata de proteger a las licencias obtenidas por un individuo, sino a las áreas determinadas por el programa o plan correspondientes, por ejemplo, si se autorizó la construcción en una zona reservada procederá la revocación esa autorización y, en su caso, llevar a cabo la demolición, con lo cual se protege el interés superior sea por razones ecológicas, de medio ambiente, de agua o de los distintos modos en los que se prevé en la legislación, además de que el precepto no prohíbe que esa persona acuda al juicio contencioso administrativo o al juicio de amparo.

Estimó que, como indicó el señor Ministro Laynez Potisek, no se produce una condición automática de que a los sesenta días invariablemente se lleve a cabo la demolición, sino prever la posibilidad de demostrar, con o sin licencia, que la construcción en una zona de un plan o programa es inadecuada y, por tanto, debe demolerse por razón de un interés prevalente, máxime que el artículo 27 constitucional impone modalidades a la propiedad privada. Por tanto, valoró que se debe invalidar la porción normativa “dentro de los 60 días posteriores a la notificación”, con lo cual se equilibra, por un lado, la importancia de la organización territorial que prevé la Constitución como un bien superior y, por otro lado, la posibilidad de que la persona afectada pueda defenderse, es decir, demostrar que el permiso y la construcción no está dentro de una zona determinada por un plan o programa.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La señora Ministra Piña Hernández advirtió que el artículo no prevé la construcción en determinadas zonas o una prohibición para construir en zonas protegidas, sino que indica: “En caso de haber realizado construcciones, ampliaciones o reconstrucciones con o sin licencia, autorización o permiso en contravención de lo dispuesto en el programa o plan correspondiente”, por lo que también se incluye el supuesto de cuando se amplía una construcción, por ejemplo, añadir un nivel a una casa.

Recalcó que el problema consiste en que si el particular cuenta con una licencia —correcta o incorrectamente otorgada—, tiene una presunción de validez, por lo que para que la autoridad pretenda demoler la obra en determinado plazo, debe mediar un procedimiento que declare nula esa licencia.

Opinó que se pueden otorgar licencias en contravención a los planes y programas, las cuales deberán revocarse mediante un juicio de lesividad y, una vez que prospera y se declara nula la licencia, entonces el particular ya no cuenta con licencia y, por lo tanto, entonces la autoridad tiene la facultad de demoler la obra porque se construyó sin licencia; pero, mientras cuenta el particular con una licencia subsistente y no haya una resolución que la declare inválida, tiene la presunción de validez.

Apuntó que si se cuenta con sesenta días, se podría presentar un juicio de nulidad con suspensión que, de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

concederse, impedirá a la autoridad demoler la obra hasta que concluya el juicio.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales estimó que la licencia presupone que se está construyendo en un lugar debido pues, para que la autoridad la otorgara, debió verificar y calificar que se podía construir ahí. Indicó que si bien la licencia se pudo haber emitido en contravención a los ordenamientos, eso se tendrá que calificar posteriormente.

Observó que quizás no se alcancen los ocho votos para declarar la invalidez de la disposición en cuestión o sus porciones normativas, por lo que sugirió aguardar la presencia de la señora Ministra Luna Ramos. Propuso tomar una intención de voto para verificar los señores Ministros que estarían a favor o en contra de la propuesta. Adelantó que no se podrá resolver el asunto en esta sesión, sino hasta que la señora Ministra Luna Ramos determine con su voto el tema de la improcedencia que quedó pendiente de definición.

El señor Ministro Franco González Salas anunció que no tendría ningún inconveniente.

El señor Ministro Pardo Rebolledo observó que tres señores Ministros se han manifestado por la invalidez de la porción normativa “dentro de los 60 días posteriores a la notificación”, mientras que el resto propone la invalidez de las porciones normativas que aluden a contar con licencia de construcción, por lo que no podrían sumarse los votos.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Advirtió que de eliminarse la porción normativa “dentro de los 60 días posteriores a la notificación”, no se convalidaría el defecto detectado, sino que además habría que realizar una interpretación conforme, en el sentido de que la demolición sólo tendrá lugar después de un juicio en el que se hubiera revocado la licencia y esa determinación hubiera quedado firme.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea subrayó que votará por la invalidez del artículo 133, párrafo primero, en la porción normativa “con o”, y de la totalidad de la fracción II, en tanto que en la demanda se impugnó bajo el argumento de que la autoridad podría demoler una obra con licencia, no así por la cuestión del plazo, por lo que, aunque exista suplencia absoluta de la queja, concordó con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que eliminar la porción normativa del referido plazo no subsana el vicio de inconstitucionalidad advertido.

Valoró que demoler una obra cuando se cuenta con licencia, permiso o autorización, es lisa y llanamente inconstitucional, y si bien pueden suscitarse casos de corrupción, ese no es el debate, sino que, si un particular cuenta con una licencia, permiso o autorización, este documento tiene una presunción de validez que debe ser respetada.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales apuntó que aun cuando algunos señores Ministros están por la invalidez de los sesenta días, se tendrían que pronunciar



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

respecto de lo impugnado, esto es, la demolición aun contando con licencia, sin que ésta haya sido anulada. Indicó que lo anterior tiene la finalidad de alcanzar, por lo menos, una votación para alcanzar la inconstitucionalidad de la norma en estudio.

El señor Ministro Laynez Potisek aclaró que la norma, quitando la porción normativa “con o”, se leería: “En caso de haber realizado construcciones, ampliaciones o reconstrucciones [...] sin licencia, autorización o permiso en contravención de lo dispuesto en el programa o plan correspondiente”, siendo que, si no hay licencia, autorización o permiso, la obra es ilegal, por lo que el legislador no tendría que indicar: “en contravención”.

Ante ello, valoró que lo importante en el caso es tutelar que la demolición no se lleve a cabo sin que los medios de defensa sean efectivos y sin mediar una resolución firme, y ello se pretende con el agregado al proyecto.

Recapituló que si se tiene una licencia otorgada en contravención a los ordenamientos, la autoridad puede acudir al juicio de lesividad para anularla, pero no puede demoler inmediatamente; si no hay licencia, queda sujeto a prueba porque no siempre es claro qué abarca la licencia, tan es así que las clausuras cotidianas de obra es por diferencia en centímetros de los límites autorizados.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recalcó que se combatió la previsión de una demolición cuando se



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

tiene licencia. Por ello, solicitó que al momento de votar los señores Ministros se pronuncien respecto del argumento planteado en la demanda para, posteriormente, manifestarse respecto de la demolición inmediata a los sesenta días, que es la propuesta agregada al proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que esta Suprema Corte no es la sede para componer los mecanismos procesales que debiera contener el artículo 133, esto es, indicar que las demoliciones con o sin licencia que contravengan lo dispuesto en el programa o plan correspondiente procederán siempre que se salve la garantía de audiencia, se respeten los derechos humanos y la sentencia sea definitiva.

Precisó que la cuestión es quién asumirá los costos de demolición, siendo que la fracción II apunta que “Si las acciones se ejecutaron con autorización, licencia o permiso expedido por autoridad competente, el costo de los trabajos será a cargo de la autoridad responsable”, con lo que se evidencia que si una autoridad competente emitió una autorización, licencia o permiso en una zona que afecta o un plan o un programa, fue básicamente por corrupción. Observó que esa es la racionalidad del precepto, no si debe contarse o no con una sentencia definitiva, máxime que el artículo 133 impugnado no puede derogar a los diversos 103 y 107 constitucionales ni los correlativos a los juicios de lo contencioso administrativo ni el 17 constitucional de acceso a la justicia.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Valoró que lo planteado por el señor Ministro Laynez Potisek y aceptado por el señor Ministro ponente Franco González Salas resulta importante, es decir, más allá del concepto de invalidez específico, resulta razonable eliminar los sesenta días, como un acto automático de demolición, para no sacrificar el interés privado ni los derechos humanos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que el debate no ha radicado sobre cuáles elementos se le agregarán a la ley, sino que se ha analizado si la autoridad puede demoler o no una obra cuando el particular tiene una licencia, permiso o autorización, y si bien se pudieran presentar casos de corrupción al otorgar una licencia, existen garantías jurídicas a las cuales puede acudir el particular y la autoridad.

Hizo hincapié en que la solución a la corrupción no es la arbitrariedad, es decir, así como puede haber corrupción al otorgarse una licencia, puede haber con quien determine que esa licencia está violando un programa o un plan; sin embargo, para eso hay jueces que determinarán y definirán lo jurídicamente viable.

Resaltó que, si un particular tiene una licencia, permiso o autorización, la autoridad no puede sencillamente demoler la obra, por lo que concordó con el señor Ministro Presidente Aguilar Morales en que ese debe ser el primer tema por resolver, y después discutir si el plazo es adecuado o no. Adelantó que, de únicamente invalidarse el plazo, el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

precepto sigue autorizando a la autoridad a demoler una obra, lo que continúa siendo inconstitucional, además de que eso fue lo que efectivamente se impugnó.

El señor Ministro Cossío Díaz aclaró que alguien propuso una interpretación conforme, y que alguien más dijo que no había actos de corrupción, por lo que a eso respondió su intervención.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena indicó que no es viable analizar si hay o no corrupción, pues los actos administrativos se presumen de legales, por lo que no debe invertirse la visión y partir de una presunción de ilegalidad de las autorizaciones.

Indicó que el juez debe determinar si existió ilegalidad en el acto, no la autoridad administrativa, por lo que si el artículo 133, fracción II, permite esa potestad a la propia autoridad, ahí radica su inconstitucionalidad.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales anunció que, dado que se esperará a la presencia de la señora Ministra Luna Ramos, habrá tiempo para continuar con la discusión de este asunto.

La señora Ministra Piña Hernández ejemplificó que, por un lado, se dice que hay funcionarios que indebidamente otorgan licencias, en contra de planes y programas, lo que ha provocado desgracias y, por otro lado, hay funcionarios importantes a los que no les gusta determinada construcción cercana a sus hogares.



Sesión Pública Núm. 46

Jueves 3 de mayo de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

No obstante, indicó que lo anterior no es materia de análisis de este Tribunal Pleno en esta acción abstracta, sino determinar si la norma es violatoria de algún principio constitucional, estimando que sí lo es porque, existiendo la presunción de validez del acto de autoridad que se otorga a un particular, no hubo un procedimiento que declare que esa licencia no es válida para poder demoler la obra.

Por ello, reiteró su propuesta de invalidez de las porciones normativas que señaló en sus otras intervenciones.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para una siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas con siete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes siete de mayo del año en curso a la hora acostumbrada.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA
SECRETARIA GEN