

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 12**  
**O R D I N A R I A**  
**MARTES 2 DE FEBRERO DE 2021**

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con once minutos del martes dos de febrero de dos mil veintiuno, se reunieron a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas, de conformidad con el Acuerdo General Número 4/2020 de trece de abril de dos mil veinte, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo previsto en el punto quinto del referido Acuerdo General, se verificó la existencia del quorum para el inicio de la sesión, al tenor de lo previsto en el artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea 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 once ordinaria, celebrada el jueves veintiocho de enero del año en curso.

Por unanimidad de once 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 del dos de febrero de dos mil veintiuno:

### I. 19/2017

Controversia constitucional 19/2017, promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, demandando la invalidez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee respecto a “las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama”, así como del Transitorio Sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, en los términos del considerando quinto de este fallo. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXVIII, XXXVIII, XXXIX y XL, 4, fracciones I, II, III,*

*IV, V, VI y X, 5, 6, último párrafo, 7, 8, fracciones I, II, IV, VI, VII, X, XI, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIV, XXVII, XXVIII y XXX, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, 31, 32, 33, 34, 35, 36, párrafo primero y segundo, fracciones I, II, III, IV y V, 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo, 38, 44, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracción IV y VI, 59, 60, fracción VI, VII y IX, 71, fracción III, 75, fracción VI, 76, párrafo primero, 93, fracción I, 104, 105, 106, 108 y 117, así como los artículos transitorios Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, párrafo segundo, Séptimo, Octavo y Noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno al considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado A, denominado “Causales invocadas por el Ejecutivo Federal”. El proyecto propone declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal, atinente la primera a que el municipio actor no tiene interés legítimo porque sus conceptos de invalidez no están relacionados únicamente con su esfera de atribuciones, sino la de todos los municipios, los Estados, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como con los derechos de la ciudadanía, y la segunda referente a que la demanda fue extemporánea; la primera en razón de que, esencialmente, el municipio actor planteó que la ley general impugnada afecta sus competencias constitucionales, al obligarle a flexibilizar los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como la prohibición expresa de separar los usos de suelo residencial, comerciales y centros de trabajo, además de que ese aspecto involucra el estudio de fondo del asunto, y la segunda ya que la ley general impugnada constituye un nuevo acto legislativo, al haber un cambio en el sentido normativo porque se insertó en un nuevo modelo de desarrollo urbano.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado A, denominado “Causales invocadas por el Ejecutivo Federal”,

consistente en declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal, atinentes a que el municipio actor no tiene interés legítimo y que la demanda fue extemporánea, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno al considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado B, denominado “Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”. El proyecto propone declarar infunda la causa de improcedencia aducida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, alusiva a que el decreto por el que se expidió la ley general cuestionada no constituye una resolución definitiva; en razón de que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado B, denominado “Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”, consistente en

declarar infunda la causa de improcedencia aducida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, alusiva a que el decreto por el que se expidió la ley general cuestionada no constituye una resolución definitiva, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno al considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado C, denominado “Causales de improcedencia advertidas de oficio”. El proyecto propone sobreseer, de oficio, respecto de las referidas “consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama”, así como del artículo transitorio sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis; en razón de que, respecto del primero, el municipio actor no esgrimió ningún concepto de invalidez en su contra, sino una manifestación imprecisa o genérica y, respecto del segundo, en tanto que se surtieron los supuestos normativos que prevé.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado C, denominado “Causales de improcedencia advertidas de oficio”, consistente en sobreseer, de oficio, respecto de las referidas “consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama”, así como del artículo transitorio sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández,

Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea propuso de oficio que, previo al estudio de fondo, se determinara si en el caso era o no necesaria la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas para la validez del decreto impugnado, respecto de lo cual se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando séptimo, denominado “Violaciones al proceso legislativo”. El proyecto propone reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis; en razón de que resulta inexacto el

argumento de la accionante de que no se publicaron los dictámenes legislativos de las Cámaras del Congreso de la Unión en las gacetas parlamentarias correspondientes, pues se advierte que se publicaron el mismo día de su discusión, además de que su inclusión en el orden del día fue aprobado por la mayoría de los legisladores presentes en la sesión plenaria, lo cual no impidió a los legisladores intervenir en el debate con conocimiento de los dictámenes respectivos, aunado a que de los diarios de los debates no se evidencia la exclusión de ninguna de las fuerzas políticas en su discusión, máxime que no era indispensable la participación de las comisiones de puntos constitucionales, dado que no se trataba de una reforma constitucional y, en cuanto a que el titular del Ejecutivo Federal no hubiera formulado observaciones ni ejercido el veto al decreto aprobado por el Congreso de la Unión, se aclara que es una facultad potestativa.

La señora Ministra Piña Hernández se manifestó con el sentido del proyecto, pero separándose de las consideraciones, ya que se afirma que no existieron vicios en relación con la presentación oportuna de los dictámenes correspondientes, respecto de los cuales estimó que sí existieron, pero no tienen un potencial invalidante, especialmente en la Cámara Revisora —de Diputados—, a la garantía de participación de todas las fuerzas políticas, por lo que votará por consideraciones diferentes.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá discordó del proyecto porque los tres dictámenes de este proceso legislativo no fueron publicados con la anticipación debida en las respectivas gacetas parlamentarias, pues fueron aprobados por las comisiones y publicados el mismo día en el que fueron sometidos a discusión y votación, con lo cual se violó el artículo 95 del Reglamento del Senado, que establece que los dictámenes deben de publicarse en la gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión en la que serán puestos a debate, a discusión, así como del artículo 97 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual exige su publicación en la gaceta, a más tardar, a las veintidós horas del día anterior a la sesión en la que se presente, aunado a que se dispensaron las lecturas primera y segunda, siendo que, no obstante que en los reglamentos de ambas Cámaras se prevé el principio de economía procesal con el voto de la mayoría de sus integrantes, recordó que en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 se determinó que se debe justificar la urgencia de las dispensas por su impacto en el proceso deliberativo, lo cual no ocurrió en este caso, en el cual estimó que la falta de publicación de esos dictámenes impidió su adecuado conocimiento y, a su vez, la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad y de libertad, en detrimento del carácter deliberativo del proceso.

El señor Ministro Franco González Salas concordó en que, analizando el proceso en su integridad, no hay una violación suficiente para invalidarlo, en términos muy

similares a los de la señora Ministra Piña Hernández, por lo que se apartó de algunas consideraciones, pero con el sentido del proyecto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se expresó en el mismo sentido que la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Franco González Salas.

La señora Ministra Ríos Farjat coincidió con la señora Ministra Piña Hernández en que, aun cuando se advierten algunas irregularidades de las constancias respectivas, en cuanto a que en ambas Cámaras se incorporó el dictamen aprobado el mismo día en el orden del día y no obstante el precepto del Reglamento de la Cámara de Diputados, que exige la inclusión de asuntos en el orden de día mediante solicitud, a más tardar, a las trece horas del día anterior a la sesión, resulta insuficiente para invalidar el procedimiento en cuestión, pues no se impidió el debate parlamentario, en tanto que la inclusión del dictamen en el orden del día se aprobó por la mayoría que exige la normativa aplicable, atendiendo al principio de economía procesal.

El señor Ministro Pérez Dayán observó que existe una diferencia entre lo argumentado por la accionante y lo contestado en el proyecto, pues aquella refirió que los dictámenes en estudio no se presentaron con el debido tiempo de anticipación, mientras que éste analiza si no se publicaron en las gacetas correspondientes. Externó preocupación en este aspecto porque hay muchos asuntos listados que se resolverán en los mismos términos.

En el fondo, se sumó a quienes expusieron que, aun reconociendo una dilación en el proceso legislativo, se cumplieron sus objetivos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se añadió a la postura de que existen violaciones al procedimiento legislativo, pero carecen de potencial invalidatorio.

El señor Ministro Aguilar Morales concordó en que, como precisó la señora Ministra Piña Hernández, existieron algunas irregularidades en el procedimiento legislativo, pero no son de tal magnitud que invaliden la aprobación de la ley cuestionada, tal como se resolvió la controversia constitucional 41/2014, en la que, además, se determinó que el municipio está legitimado para hacer valer violaciones a dicho procedimiento.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa modificó el proyecto para precisar que, si bien existió la omisión de presentar los dictámenes oportunamente, no tiene un potencial invalidante en el procedimiento legislativo en estudio.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando séptimo, denominado “Violaciones al proceso legislativo”, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicado en el Diario Oficial

de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando octavo, denominado “El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política”. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII y de la XXXVI a la XL, 4, fracciones de la I a la VI y X, 5, 6, párrafo último, 7, 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII, 9, fracciones IV y V, 10, 11, 22, 23, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, 36, párrafos primero y segundo, fracciones I, II, IV y V, 37, fracciones I y de la III a la VI, y párrafo último, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracciones IV y VI, 59, párrafos primero, segundo, fracciones de la I a la VII, y tercero, fracciones I y II incisos a), b) y c), 60, fracción VI, 71, fracción III, 76, párrafo primero, y 93, fracción I, así como de

los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto, párrafo segundo, y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis; en razón de que el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional establece que el Congreso de la Unión está facultado: “Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial”, siendo que emitió esta ley general para establecer un modelo de desarrollo urbano con una visión de planeación a largo plazo, basado en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior, por lo que los municipios deben ejercer sus facultades en materia de asentamientos humanos, atendiendo lo que se dispone en la citada ley general, lo cual no implica una transgresión a sus atribuciones constitucionales, máxime que el artículo 115, fracción V, constitucional establece que las facultades de los municipios en materia de desarrollo urbano deben sujetarse a lo que dispongan las leyes federales y estatales relativas.

El señor Ministro Laynez Potisek, en lo general, coincidió con el proyecto en retomar las consideraciones

relativas al régimen constitucional en materia de asentamientos humanos de las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009 de este Tribunal Pleno y la diversa 62/2011 de la Segunda Sala, así como la tesis jurisprudencial P./J. 15/2011, en el sentido de que es una materia concurrente y que los tres órdenes de gobierno deberán atender a la distribución de la ley general; sin embargo, también se precisó que los asentamientos humanos tienen características que la diferencian de otras materias concurrentes, atendiendo a sus elementos materiales y mandatos de optimización constitucionales sobre las funciones legislativas.

Apuntó que el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre los tres niveles de gobierno para cumplir los fines del artículo 27, párrafo tercero, así como en materia de movilidad y seguridad vial. Por su parte, el artículo 27, párrafo tercero, constitucional indica que su objeto es: “lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”. No obstante, resaltó que el artículo 115, fracción V, incisos a) y d), y párrafo último, constitucional prevé que

“Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial [...] d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales [...] En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”.

Recordó que la accionante esgrimió que la ley cuestionada concentra el poder de decisión de la Federación y ello termina por mermar sus atribuciones, dado que no se limitó a prever normas básicas en materia de asentamientos humanos y uso de suelo, sino que directamente regula la manera en que los municipios deben ejercer sus atribuciones, sin tomar en cuenta sus características y necesidades específicas. En ese tenor, consideró que la pregunta correcta es si la concurrencia definida por la Constitución permite al Congreso de la Unión establecer cualquier contenido en esta ley general, lo cual no aborda el proyecto.

Externó preocupación sobre afirmar en el proyecto, aun de manera tácita, que el Congreso de la Unión pueda definir la competencia y los contenidos de la materia sin ninguna restricción, pues conllevaría a que esta ley general se convierta en el parámetro exclusivo de constitucionalidad, lo

cual no compartiría, dado que el mandato constitucional fue que el legislador federal no centralizara, sino distribuyera las competencias necesarias para lograr los fines previstos en el artículo 27 constitucional, lo cual implica no desconocer las competencias específicas del artículo 115 para los municipios en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Concluyó en que la metodología que empleará será analizar cada norma de las impugnadas y, si implica una subordinación o sustitución de la Federación en el ejercicio de funciones municipales, votará por su invalidez.

En el caso concreto de este considerando, se posicionó por la invalidez del artículo 59, párrafo tercero, fracción II, incisos a) y b): “La Zonificación Secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes: [...] II. En las zonas que no se determinen de Conservación: a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los Usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad; b) Se deberá permitir la Densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad”. En el caso del inciso a) porque establece un uso mixto para todos los municipios del

país en las zonas que no sean de conservación, por lo que se ven privados de realizar una zonificación conforme a su propio programa de desarrollo urbano. Respecto del inciso b), dado que no permite al municipio establecer la densificación de las edificaciones.

Asimismo, se posicionó por la invalidez del artículo 71, fracción III, en su porción normativa “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, puesto que, al establecer que “Las políticas y programas de Movilidad deberán: [...] III. Promover los Usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, esa porción impide que los municipios, atendiendo a las características de las edificaciones, puedan imponer un número de cajones de estacionamiento, siendo que la ley general debe tener un contenido orientador y de maximización, pero no debe invadir las funciones de los municipios.

El señor Ministro Pérez Dayán concordó con los argumentos del señor Ministro Laynez Potisek y observó que, en las controversias constitucionales con un número elevado de dispositivos cuestionados, es frecuente que se analice un gran cúmulo de ellos con argumentos transversales, lo cual puede implicar aceptar condiciones que los accionantes pretendían demostrar, pero que, por la abstracción del estudio, no son contestadas.

En el caso, indicó que el municipio actor impugna el modelo de desarrollo urbano a través del cual se obliga a los Estados y municipios a promover los usos de suelo mixtos, a la densificación de construcciones, a la prohibición de su separación y, principalmente, a evitar la imposición de cajones de estacionamiento, bajo el argumento de que los artículos cuestionados no se limitan a fijar normas básicas para el ordenamiento del uso de suelo y de los asentamientos humanos, sino que regulan detalladamente a los municipios, independientemente de sus condiciones geográficas, necesidades urbanísticas y problemas particulares, por lo que, si bien la ley general pretende la unificación de los criterios y las directrices fundamentales en una materia, valoró que los lineamientos generales del proyecto no contestan el perjuicio que hizo valer el municipio actor respecto del artículo 115, fracción V, incisos c) y d), constitucionales.

Personalmente, estimó que los preceptos, que establecen las condiciones impugnadas, generalizan e imponen condiciones iguales en circunstancias completa y absolutamente desiguales, por lo que se desbordaron las directrices que pueden imponerse desde una ley general para orientar sobre la materia concurrente de los asentamientos humanos, en términos de lo resuelto por este Tribunal Pleno en diversas controversias constitucionales, en el sentido de que la ley general no debe perjudicar las facultades que la Constitución prevé para los municipios.

Adelantó que, cuando se analice el asunto de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, se advertirán diferencias fundamentales con la ley general combatida, por lo que, de igual modo, deben analizarse sus particularidades.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá concordó en que el Congreso de la Unión, al ejercer su competencia de establecer la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, puede establecer ciertas bases que contribuyan a una adecuada congruencia y coordinación de las facultades constitucionalmente asignadas para el cumplimiento de las finalidades previstas por el artículo 27 constitucional, mas no equivale a un poder de dirección irrestricto ni una atribución para imponer un modelo único en materia de asentamientos humanos, por lo que debe analizarse si los preceptos garantizan la autonomía de los municipios en esta materia, de manera que tengan una intervención real y efectiva, y no sean meros ejecutores de las decisiones de la Federación o de las entidades federativas.

En el caso, opinó que establecer bases para promover los fines de la densificación y la compatibilidad de usos de suelo no afectan la autonomía de los municipios, pero no pueden definir exhaustivamente los criterios de la zonificación secundaria sin contravenir, con ello, el artículo 115, fracción V, constitucional y, en ese sentido, consideró

que deben invalidarse los artículos 8, fracción I —que faculta a la Federación a formular y a conducir la política nacional de asentamiento humanos y ordenamiento territorial, excluyendo la participación del orden municipal—, 59, párrafo tercero, y 71, fracción III, al no proporcionar al municipio un margen de intervención real ni compatibilizarla con otras finalidades en materia de asentamientos humanos, previsto en la Constitución y en la ley general, de acuerdo con sus propias necesidades.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió el reconocimiento de validez de las normas impugnadas, pues, en su conjunto, fijan un nuevo modelo de desarrollo urbano que no vulnera las bases constitucionales, tal como se ha pronunciado en diversos precedentes citados en el proyecto —entre ellos, la controversia constitucional 62/2011—, en el sentido de que el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional establece un sistema de concurrencia en materia de asentamientos humanos, que otorga al Congreso de la Unión un poder de dirección que le habilita para definir e imponer el marco normativo obligatorio en la planeación y regulación de los asentamientos humanos, con la finalidad de homogeneizar los objetivos del artículo 27, párrafo tercero, constitucional, por lo que ello no se agota con la simple distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno; sin embargo, ese ejercicio no puede ampliarse hasta el grado de vaciar la competencia sustantiva de los Estados y municipios, ya que, en términos de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, la intervención del

municipio en la materia debe ser real y efectiva, y no como un simple ejecutor.

En la especie y frente al motivo de impugnación del municipio actor —que la ley general promueve el uso de suelo mixto, prohíbe la densificación de construcciones y evita la imposición de cajones de estacionamiento—, valoró que el modelo adoptado por el Congreso de la Unión no merma el ámbito competencial de los municipios, ya que, analizada en su conjunto, de sus artículos 1, 7 y 11, de los que se desprenden las bases, reglas y principios para mantener una concurrencia y participación efectiva de todos los órdenes de gobierno, especialmente que corresponde a los municipios formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes y programas municipales en la materia, así como regular, controlar y vigilar las reservas, usos de suelo, así como la formulación y aprobación y, en su caso, administración de la zonificación de los centros de población que se encuentren en su territorio, por lo que no es un simple ejecutor de la ley general.

La señora Ministra Piña Hernández compartió la postura de los señores Ministros Laynez Potisek y González Alcántara Carrancá de que, ante la impugnación de esta ley general por centralizar las decisiones, a costa de la autonomía de las entidades federativas y los municipios y de sus condiciones particulares, además de que se combatió la facultad del municipio para definir los usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos, no se debe realizar

un estudio formal de validez de la ley general impugnada, sino del contenido material, lo cual no es contestado específicamente en el proyecto.

Explicó que el federalismo en México reconoce que el municipio ya no es un mero administrador, sino un orden de gobierno dotado de una autonomía acotada, pero evolucionando hacia su expansión, siendo que, como se precisó en los precedentes citados en el proyecto, existe una relación inversamente proporcional entre la regulación o coordinación de una materia y la autonomía de las entidades federativas y/o municipios: a mayor regulación, menor autonomía y viceversa.

Señaló que, tratándose de la materia concurrente de asentamientos humanos, la amplitud de regulación o de autonomía no es completamente disponible para el legislador, sino que la Constitución estableció la posibilidad de regulación más amplia y, por tanto, menor autonomía, como se sostuvo en los precedentes que se retoman en el proyecto, a partir del mandato de los artículos 27 y 115, fracción V, constitucionales, los cuales señalan que los municipios estarán facultados para llevar a cabo ciertas acciones, pero siempre en los términos de las leyes federales y estatales.

En el caso, anunció su voto parcialmente en favor del proyecto, pues adoptará la metodología distinta de analizar cada artículo en particular. Por tanto, compartió la validez de los preceptos en cuestión, salvo de los artículos 59 y 71, en

las porciones que prevén evitar la imposición de estacionamientos.

Compartió la propuesta del señor Ministro Aguilar Morales de analizar el argumento del municipio actor, referente a si la ley general le permite participar en la zonificación, que comprende el uso del suelo, a lo cual se debería responder que del análisis sistemático de la ley general, particularmente de su artículo 11, fracción II, se debe desestimar el planteamiento de progresividad en materia de autonomía municipal. Por tanto, anunció un voto concurrente o particular, según sea el resultado de la votación.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió las argumentaciones de los señores Ministros Laynez Potisek y González Alcántara Carrancá, así como de la señora Ministra Piña Hernández, por lo que votará por la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, y 71, fracción III.

La señora Ministra Ríos Farjat se manifestó de acuerdo con el sentido del proyecto, pero se apartó de varias consideraciones estará por la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa “evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, pues transgreden la autonomía municipal reconocida en el artículo 115 constitucional, por las razones expresadas con abundancia por la señora y los señores Ministros que le precedieron en el uso de la palabra.

Abundó que, sin soslayar el fin rector de la ley general cuestionada, rebasa la concurrencia de la competencia porque impone un criterio central en varias políticas importantes municipales, como la densificación en materia de asentamientos humanos, sin tomar en cuenta las circunstancias de los municipios.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apuntó su objeción metodológica con el proyecto, pues el municipio actor cuestionó la constitucionalidad de esta nueva ley general, en tanto que el Congreso de la Unión concentró competencias de un modo tan extenso y reguló la materia de forma tan detallada que atenta contra sus competencias constitucionales en la materia, es decir, no se impugnó si el Congreso de la Unión podía repartir competencias, sino si se excedió en su competencia regulatoria, por lo que no basta un análisis simple del artículo 73 constitucional, sino que debe abordarse el diverso 115, fracción V, constitucional, atinente a las atribuciones competenciales de los municipios y, por ende, no sólo reiterar los precedentes en la materia — específicamente las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009 del Tribunal Pleno y 62/2011 de la Segunda Sala—, sino si la competencia del Congreso de la Unión de regular la materia concurrente de asentamientos humanos encuentra límites frente a la esfera de autonomía municipal, que establece el artículo 115, fracción V, constitucional.

En el caso, estimó que la mayoría de los preceptos reclamados son constitucionales. Anunció un voto concurrente genérico para los aspectos en los que no coincida con el sentido del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas se expresó de acuerdo con la propuesta, separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales en cuanto al enfoque metodológico que se debería tener a la luz de los artículos 26 —por una prescripción específica para el desarrollo nacional—, 27, párrafo tercero, 73 —en la facultad para establecer esta concurrencia— y 115 constitucionales.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea precisó a la señora Ministra ponente Esquivel Mossa que la mayoría de las participaciones han disentido de la metodología del parámetro de regularidad constitucional, por lo que, para evitar una votación mayoritaria en contra de las consideraciones, sugirió reestructurar dicha metodología y, en su caso, ella formular un voto concurrente.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa modificó el proyecto para reestructurar la metodología de todos los considerandos de fondo, para lo cual recogerá las participaciones vertidas.

Aclaró que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir estas leyes que establezcan la concurrencia de los órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, pero sin dejar al municipio como mero espectador,

sino como actor, en términos del artículo 11 de esta ley general, como se indica en el proyecto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando octavo, denominado “El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política”, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 8, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 8, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII y de la XXXVI a la XL, 4, fracciones de la I a la VI y X, 5, 6, párrafo último, 7, 8, fracciones II, VI, X, XXIV y XXVII, 9, fracciones IV y V, 10, 11, 22, 23, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, 36, párrafos primero y segundo, fracciones de la II a la V, 37, fracciones I y de la III a la VI, y párrafo último, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracciones IV y VI, 59, párrafos primero

y segundo, fracciones de la I a la VII, 60, fracción VI, 76, párrafo primero, y 93, fracción I, así como de los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto, párrafo segundo, y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos

concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto particular.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 71, fracción III, en su porción normativa

“Promover los Usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron en contra, por la invalidez de la totalidad de esta fracción. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

Dadas las votaciones alcanzadas y al tratarse de una controversia constitucional promovida por un municipio en contra de la Federación, el Tribunal Pleno acordó que el engrose deberá formularse para declarar la invalidez con efectos entre las partes y, posteriormente en el proyecto, deberá agregarse un considerando de efectos. La señora Ministra ponente Esquivel Mossa expresó una reserva de criterio en cuanto a esta declaración de invalidez. Por tanto, la votación correspondiente deberá indicar:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, denominado “El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política”, consistente en declarar la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a esta declaratoria de invalidez, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando noveno, denominado “Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal”. El proyecto modificado propone reconocer la validez de los artículos 8, fracciones IV, XI y de la XVIII a la XXI y XXX, 9, párrafo primero y fracciones I, II y III, 35 y 117, así como de los artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis; en razón de que, al ser facultad del Congreso de la Unión dirigir la política nacional y establecer la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, resulta justificado que haya otorgado atribuciones a la Federación, por conducto de dicha secretaría para expedir normas técnicas y normas oficiales mexicanas, así como vigilar su cumplimiento para garantizar la necesaria congruencia y coordinación que debe existir en lo que concierne a la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos y, del mismo modo, es constitucional su participación en las zonas metropolitanas y conurbadas, especialmente cuando se produce de forma

diferenciada: dependiendo de si se trata de una zona metropolitana interestatal o estatal, lo cual se prevé en sus artículos 31, 32 y 33 en zonas metropolitanas interestatales, en la cual intervienen los tres órdenes de gobierno en su delimitación y constitución, así como en la planeación y regulación conjunta y coordinada del desarrollo de los centros urbanos; en cambio, en las zonas metropolitanas conurbadas o estatales, la participación de la Federación, a través de esta secretaría, se reduce a un plano de coordinación con las autoridades estatales, atendiendo a lo dispuesto a la legislación local, así como a los principios, políticas y lineamientos previstos en esta ley general.

Finalmente, se considera constitucional la facultad de dicha secretaría para hacer del conocimiento público la falta de cumplimiento de las recomendaciones previstas en la ley y aplicar las medidas correctivas, pues no ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió la validez propuesta, en tanto que dicha coordinación no vulnera la facultad del municipio de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pues no constituye una atribución exclusiva, sino que se inserta en el esquema de concurrencia, que decidió implementar el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad concedida por la Constitución, máxime que, en términos del artículo 34 de esta ley general, la planeación del ordenamiento del

territorio y los asentamientos humanos son de interés metropolitano, por lo que, si bien el artículo 115, fracción VI, constitucional prevé la planeación y regulación coordinada de los tres órdenes de gobierno, es únicamente en el desarrollo de los centros situados en dos o más entidades federativas, lo cual no significa que sea así tratándose de aquellas situadas en el territorio de un solo Estado, máxime que esta ley general prevé que la participación conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno, respecto de zonas o conurbaciones ubicadas en una misma entidad federativa, se dará únicamente para efectos de su planeación, no para efectos de su regulación, delimitación y constitución, como sucede respecto de zonas situadas en dos o más entidades federativas. Reservó su derecho de formular voto concurrente.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá concordó con el sentido del proyecto, pero partiendo de una interpretación distinta del artículo 117 impugnado, pues prevé únicamente que esa Secretaría puede aplicar medidas correctivas por el incumplimiento de las recomendaciones para el cumplimiento de los convenios o acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional o urbano; sin embargo, no puede aplicar medidas correctivas respecto del cumplimiento de la política nacional del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, sino únicamente recomendaciones públicas.

La señora Ministra Piña Hernández coincidió con el señor Ministro González Alcántara Carrancá en que, en principio, el artículo 9 de la ley general establece un catálogo de materias sobre las que puede emitir normatividad técnica la Federación en materia de asentamientos humanos en aspectos especializados del desarrollo urbano —estructura de red de vialidades y custodia de zonas de valor ambiental, entre otros—, lo cual no invade la potestad normativa del municipio, pues deben ser observados por los tres órdenes de gobierno; pero, en relación con la facultad de la Federación para aplicar medidas correctivas derivadas de estas recomendaciones, se debe determinar que la aplicación de dichas medidas correctivas, en una interpretación sistemática de los artículos 8, fracción XVIII —donde se establece que esa Secretaría puede formular recomendaciones para el cumplimiento de estas políticas y para determinar las medidas correctivas procedentes— y 117 —el cual prevé que, cuando estas recomendaciones no se atiendan, la citada secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y aplicar las medidas correctivas— de la ley general, se limita a las que se hayan establecido en los convenios o acuerdos con las entidades federativas o los municipios para llevar a cabo el ordenamiento territorial de asentamientos humanos.

Por tal sentido, se apartó de las consideraciones del proyecto y formulará voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando noveno, denominado “Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal”, consistente en reconocer la validez de los artículos 8, fracciones IV, XI y de la XVIII a la XXI y XXX, 9, párrafo primero y fracciones I, II y III, 35 y 117, así como de los artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la interpretación del artículo 117, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la interpretación del artículo 117, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Ríos

Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando décimo, denominado “La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política”. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 24 y 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis; en razón de que dicha estrategia constituye un instrumento de planeación que se enmarca en las facultades de dirección que, en materia de asentamientos humanos, le corresponden al Congreso de la Unión para lograr una efectiva congruencia y coordinación con los órdenes de gobierno, por lo que debe establecer los procedimientos democráticos para la aprobación de tal instrumento, lo cual se cumple al establecer que sea aprobada en un proceso de consulta entre el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los consejos estatales de ordenamiento territorial.

Agregó que, respecto del argumento de la falta de certeza y seguridad jurídica por la coexistencia de la estrategia nacional de ordenamiento territorial y del programa nacional de ordenamiento territorial y urbano, se precisa que no se produce porque tal programa debe sujetarse a las previsiones tanto del plan nacional de

desarrollo como de la estrategia nacional de ordenamiento territorial.

El señor Ministro Aguilar Morales se pronunció a favor del proyecto, salvo por el artículo 25, párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa “para recibir sus opiniones”, pues rompe el sistema de concurrencia previsto en la Constitución, ya que da a entender que no se garantiza una intervención real y efectiva del municipio en la elaboración de la estrategia nacional de ordenamiento territorial, en términos de los artículos 8, fracción II — “Corresponden a la federación, a través de la Secretaría las atribuciones siguientes: [...] II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los municipios”—, y 22, párrafo segundo, de la ley general en estudio —“La planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley”—.

Agregó no compartir los argumentos de la página veinticinco del proyecto, los cuales afirman que la legislación impugnada garantiza que la estrategia nacional se apruebe en un proceso de consulta con la participación de los

municipios, pues la participación que se otorga a los consejos estatales es sólo para emitir opiniones, por lo que no se garantiza su participación real y efectiva, tal como se resolvió en la controversia constitucional 83/2015.

La señora Ministra Piña Hernández adelantó su voto con el sentido del proyecto, por consideraciones distintas y anunció un voto concurrente.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá concordó con el sentido del proyecto, pero apartándose de sus consideraciones, específicamente de la afirmación de que el Congreso de la Unión tenga la facultad de definir un modelo único de desarrollo urbano que deba de aplicarse en todo el país, en virtud del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, ya que la coexistencia del programa nacional de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano y la estrategia nacional de ordenamiento territorial no producen inseguridad jurídica ni vulnera atribuciones municipales.

Valoró que el proyecto debería dar respuesta a este concepto de invalidez en el sentido de que, por un lado, el objeto de la estrategia nacional no comprende la regulación de las zonas metropolitanas que existen dentro una entidad federativa, sino sólo orientar su delimitación y proponer líneas de acción y, por otro lado, tanto la estrategia nacional como el programa nacional se refieren a estrategias en materia de desarrollo urbano a nivel nacional, señalando que la estrategia nacional tiene un horizonte temporal y espacial mucho más amplio porque busca promover la utilización

racional del territorio a través de la identificación de los sistemas regionales que integran el país, con una vocación sistémica, territorial y regional; mientras que el programa nacional se encarga de detallar políticas y lineamientos aplicables al desarrollo urbano en los centros de población.

El señor Ministro Franco González Salas se expresó de acuerdo con el sentido del proyecto y la mayoría de sus consideraciones, pero a partir de un marco constitucional que no se refiere en el proyecto y que da origen a todo el sistema de planeación nacional.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando décimo, denominado “La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política”, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez de los artículos 24 y 25, salvo su párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa “para recibir sus opiniones”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento

Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 25, párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa “para recibir sus opiniones”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea prorrogó la discusión del asunto para la sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y seis minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima

sesión pública ordinaria, que se celebrará el jueves cuatro de febrero del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

