

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 29
O R D I N A R I A
MARTES 16 DE MARZO DE 2021

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con cuarenta y cinco minutos del martes dieciséis de marzo 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 veintiocho ordinaria, celebrada el jueves once de marzo 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 dieciséis de marzo de dos mil veintiuno:

I. 177/2018

Controversia constitucional 177/2018, promovida por el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mencionado Estado, demandando la invalidez de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, la Ley de Vivienda del Estado de Quintana Roo, la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo, la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles del Estado de Quintana Roo y la Ley de Expropiación del Estado de Quintana Roo, expedidas, reformadas y adicionadas, respectivamente, mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho. En el proyecto formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 10, 11, 13, fracción VI, 23, 24, 31, 32, 33, y del 43 al 46, así como de los Transitorios Sexto y Duodécimo de la*

Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 16, 24, último párrafo, 34, párrafo segundo y 184 Ter, último párrafo, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente; y 1, 5, fracción I, 6, 12, 24, fracción I, y 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas, todas del Estado de Quintana Roo, contenidos en el Decreto 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, en los términos establecidos en los considerandos noveno a décimo cuarto de esta ejecutoria. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 175, párrafo segundo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo, en términos de los considerandos décimo segundo y décimo quinto de esta ejecutoria. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como 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.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá recordó que, si bien ha votado por una interpretación amplia del principio de afectación, estimó que los artículos 10, 23, 24, 43 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo y 1, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo no están relacionados con la cuestión efectivamente planteada por el municipio actor, por lo que votaría por su sobreseimiento.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá salvo por el sobreseimiento de los artículos 10, 23, 24, 43 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo y 1, 6 y 12 de la Ley de Acciones

Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, 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 a la precisión de la litis, 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 séptimo, relativo a las cuestiones previas.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sugirió retomar los precedentes de las controversias constitucionales 19/2017 y 17/2018, con temas similares a los de este caso.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se separó de algunas consideraciones de las páginas cuarenta y seis y cuarenta y siete.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando séptimo, relativo a las cuestiones previas, 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 separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales.

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 afromexicanas para la validez del decreto impugnado, dado que el artículo 33, párrafo segundo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo refiere a las personas con discapacidad.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa consideró que no es necesaria la consulta referida, en virtud de que las leyes que se analizan tienen como finalidad regular, esencialmente, la materia de asentamientos humanos y, tal como ha sostenido en ocasiones anteriores, no incide de manera directa y específica en sus derechos, máxime que el precepto señalado prevé que “También deberán considerar las políticas y programas de cambio climático, así como el otorgar facilidades urbanísticas y arquitectónicas con perspectiva de género y considerar las necesidades de las personas con discapacidad y los criterios de accesibilidad

universal, debiendo estructurar su composición a partir del espacio público, los equipamientos urbanos y la movilidad, privilegiando el bien común y la dignidad del ser humano; la promoción de la cultura socio-ambiental, que permita a la comunidad insertarse respetuosamente en su entorno, propiciando un crecimiento ordenado, con sustentabilidad, resiliencia y una mejor calidad de vida”.

El señor Ministro Aguilar Morales reiteró que, en general, su postura ha sido en favor de la consulta cuando las normas incidan en los derechos de las personas con discapacidad y de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, pero ello no ocurre en este caso, ya que el referido artículo 33 únicamente indica que, cuando se emitan los instrumentos de planeación, se tomen en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad, lo cual no incide favorable o desfavorablemente en ellas, por lo que no se requiere la consulta.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que, desde el dos mil catorce y en distintos precedentes, ha votado en el sentido de que 1) si la ley es específica en la regulación de aspectos que atañen a estos grupos vulnerables, estará en favor de su consulta previa y, si no existió previamente, invalidar todo el ordenamiento, 2) si el ordenamiento en cuestión no tiene esa finalidad específica, reservará el análisis de la falta de consulta a cada una de las disposiciones impugnadas en específico, 3) advertir cuánto incide la o las disposiciones que aludan a estos grupos

vulnerables, así como cuánto afectó en sus derechos la falta de consulta y 4) si se demuestra que una disposición en concreto, perteneciente a un ordenamiento que no tiene como finalidad regular estos grupos vulnerables, afecta de manera negativa e inmediata sus derechos, debe ser expulsada y, si aparentemente aporta determinados derechos, se puede invalidar con efectos hacia futuro para que pueda ser consultada previamente a la emisión de la nueva legislación.

En el caso concreto, valoró que el artículo 33, párrafo segundo, de la ley impugnada no tenía por qué consultarse, dado su contenido.

La señora Ministra Ríos Farjat se manifestó por que no era necesaria la consulta porque el artículo 33 señalado establece algunos criterios en materia de regulación ambiental de los asentamientos humanos —“considerar las necesidades de las personas con discapacidad y los criterios de accesibilidad universal”—, por lo que no debe ser invalidado, a pesar de que se debe observar para que se consulten las necesidades de estas personas en la elaboración de los planes a que se refiere el diverso artículo 31 —la estrategia estatal de ordenamiento territorial, el programa estatal del ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano sustentable, los programas de zonas metropolitanas y áreas conurbadas y, en su caso, los programas municipales de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, entre otros—.

Indicó que el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad indica que “En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”, pero en su diverso 4, punto 4, aclara que “Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado”, como es el caso del citado artículo 33.

El señor Ministro Pardo Rebolledo valoró que, en este caso, no es necesaria la consulta porque el precepto citado, aunque refiere a los derechos de las personas con discapacidad, es para establecer que, en las políticas, planes y programas que se vayan a realizar, se tome en cuenta su parecer.

El señor Ministro Franco González Salas retomó su posición original de que, en el caso, se debe considerar inválido ese precepto por su referencia a estos grupos

vulnerables y por su falta de consulta previa, como obligación convencional y constitucional de gran relevancia.

El señor Ministro Laynez Potisek valoró que, en este caso concreto, no se requiere la consulta porque el artículo 33 no tiene un impacto directo en los derechos y obligaciones de las personas con discapacidad, al no ser una norma especializada, independientemente de que sea o no benéfica para este grupo, aunado a que prevé una consulta previa a la emisión de las políticas públicas en materia de desarrollo urbano.

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando octavo, relativo al catálogo de temas que serán analizados en esta resolución, 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.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando noveno, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir el dictamen de verificación de congruencia, previsto en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 10, 11, 13, fracción IV, 23, 24, 31, 33, 43, 44, 45 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho; en razón de que no afectan la competencia constitucional del municipio actor, pues son acordes con las previsiones de la ley general de la materia, además de que la exigencia de un dictamen de verificación de congruencia por parte del Ejecutivo estatal para que el municipio publique e inscriba en el registro público

correspondiente sus instrumentos municipales de planeación en materia de desarrollo humano y ordenamiento ecológico no viola su competencia, atendiendo a los criterios emitidos por este Alto Tribunal.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando noveno, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir el dictamen de verificación de congruencia, previsto en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, consistente en reconocer la validez de los artículos 10, 11, 13, fracción IV, 23, 24, 31, 33, 43, 44, 45 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, 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.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando décimo, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo

local, previstas en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 16, 24, párrafo último, 34, párrafo segundo, y 184 TER, párrafo último, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformada y adicionada mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho; en razón de que, en términos de la ley general de la materia, el hecho de que el legislador local prevea la adecuada congruencia de la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente con la de asentamientos humanos y ordenamiento territorial no resulta inconstitucional, ya que responde a los mandatos del Constituyente Permanente y el de las leyes generales, aunado a que ello no afecta la competencia constitucional del municipio actor.

El señor Ministro Aguilar Morales sugirió: 1) responder frontalmente el argumento del municipio actor, en el que señala que las normas propician un daño irreversible en la recaudación municipal, el cual resulta infundado porque esta impugnación recae en cuestiones futuras e hipotéticas y 2) precisar que la validez del artículo 24 es únicamente respecto de su párrafo último.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando décimo, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local, previstas en la Ley de

Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, consistente en reconocer la validez de los artículos 16, 24, párrafo último, 34, párrafo segundo, y 184 TER, párrafo último, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformada y adicionada mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, 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.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando décimo primero, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la constancia de compatibilidad territorial a que se refiere la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 1, 5, fracción I, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho; en razón de que es constitucional la facultad del Ejecutivo estatal para emitir una constancia de compatibilidad territorial, pues a través de dicho documento se verifica que la ejecución de proyectos, obras o acciones

urbanísticas en la entidad federativa resulta congruente con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana, con las redes del espacio público, el acatamiento e infraestructura, la factibilidad de los servicios públicos y, en su caso, evitar disminuir o compensar espacios territoriales negativos en el entorno, tal como lo establece la ley general de la materia, aunado a que no afecta la competencia constitucional del municipio actor, en tanto que los artículos 6, fracción II, 12, 60, 62, párrafo primero, 64, 65 y 66 de la ley en estudio prevé que corresponde en primera instancia al municipio otorgar las autorizaciones respectivas, máxime que la atribución de las autoridades estatales para exigir a los particulares, en determinados casos, la constancia de compatibilidad territorial encuentra su apoyo en el artículo 10, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano — “Corresponde a las entidades federativas: [...] Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de Desarrollo Urbano”—, tratándose de las obras mencionadas en el artículo 81 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se separó de la validez del artículo 5, fracción I, porque la

constancia de compatibilidad territorial, tal como se encuentra prevista en el artículo 81 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, transgrede las facultades municipales, previstas en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), constitucional, pues es emitida por el Ejecutivo estatal de forma unilateral y respecto de acciones urbanísticas concretas, como fraccionamientos o conjuntos urbanos, en cualquiera de sus modalidades, o relotificación de terrenos, por lo que se convierte en una condición para la validez de las autorizaciones y permisos expedidos por el orden municipal.

Destacó que dicha constancia no debe confundirse con los dictámenes de congruencia o los planes y programas que prevé la ley general, pues se prevén de forma general, no respecto de obras y autorizaciones concretas, como ocurre en el caso de la constancia de compatibilidad.

El señor Ministro Laynez Potisek se sumó a los argumentos del señor Ministro González Alcántara Carrancá porque la constancia en cuestión condiciona la autorización que corresponde constitucionalmente al municipio, por lo que lo sujeta y subordina al Ejecutivo del Estado, a diferencia del dictamen de congruencia establecido en la ley general de la materia, que tiene como objetivo general que el programa de desarrollo sea congruente con el local, máxime que la constancia en estudio no se encuentra en dicha ley general.

El señor Ministro Aguilar Morales concordó con el proyecto en que los artículos 1, 6 y 12 impugnados no regulan la facultad del Estado para estas constancias de compatibilidad territorial, pero discordó de la validez del artículo 5, fracción I, pues establece expresamente que el gobierno del Estado es el encargado de emitirlas y, por tanto, se invaden las competencias municipales, dado que, de la lectura sistemática del resto de la ley cuestionada, se desprende que esta constancia se expide por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado, tendiente a determinar si el uso o aprovechamiento del suelo —por ejemplo, en fraccionamientos, condominios y urbanizaciones— es compatible con el ordenamiento territorial y planeación urbana y metropolitana, que contribuye al ordenamiento territorial del Estado y si es factible dotar de servicios públicos a determinada acción urbanística, de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, por lo que resulta sobreincluyente y excede los alcances de la concurrencia entre los diversos órdenes de gobierno, al grado que, en este caso, el Ejecutivo del Estado se convierte en la última instancia de autorización de las obras urbanísticas, por encima del municipio, aunque haya concedido la autorización para llevar a cabo determinada acción urbanística.

Recordó que en las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009 se determinó que las competencias de cada orden de gobierno están delimitadas

en la ley general, pero además se deben atender los principios del artículo 115 constitucional, en el sentido de que el municipio debe gozar de un grado de autonomía frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva, y no ser un mero ejecutor de las decisiones del Estado, como sucede en la especie, por lo que votará por la invalidez del referido artículo 5, fracción I.

La señora Ministra Ríos Farjat consideró que el artículo 5, fracción I, vulnera las competencias municipales porque la obtención de esta constancia de compatibilidad es necesaria para las personas que realicen acciones urbanísticas, por lo que tiene el efecto material de una autorización por parte del Estado, por lo que se coloca como una especie de última instancia, después del municipio.

Precisó no estar en contra de la verificación de la compatibilidad de las acciones urbanísticas en el ordenamiento territorial y la planeación urbana, pero ello no puede ser a costa de la invasión de las competencias de los municipios, siendo que el artículo 115 constitucional los faculta para autorizar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales y otorgar permisos para las construcciones.

La señora Ministra Piña Hernández compartió los argumentos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Laynez Potisek, así como los de la señora Ministra Ríos Farjat, por lo que votará en contra del proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán se pronunció en favor de la totalidad del proyecto porque el artículo 115 constitucional prevé la competencia de los municipios para expedir las licencias de construcción y los usos de suelo; sin embargo, la materia concurrente de asentamientos humanos debe ser complementada con las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En el caso, observó que la disposición cuestionada establece la posibilidad de que el gobierno del Estado participe en la expedición de la constancia de compatibilidad territorial, siendo que el artículo 7, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo define la acción urbanística y, su fracción XII, la constancia de compatibilidad territorial, mientras que su artículo 81 prevé los casos en los que el Ejecutivo del Estado podrá negar tal constancia: “I. Construcción o ampliación de vialidades regionales, metropolitanas u otros componentes de la infraestructura para la movilidad que comuniquen a más de un Municipio [...] III. Centrales de carga, terminales multimodales, centrales de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos”.

En ese contexto, estimó que esas disposiciones no infringen las facultades del municipio, sino que coordinan la concurrencia y las autorizaciones respectivas para que los municipios puedan ejercer las facultades que les reconoce el

artículo 115 constitucional, máxime en esos ejemplos, que implican una construcción en más de un municipio.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió las razones expresadas para considerar que el artículo 5, fracción I, resulta contrario a la Constitución y debe invalidarse.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando décimo primero, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la constancia de compatibilidad territorial a que se refiere la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, 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, Esquivel Mossa, Franco González Salas con algunas consideraciones adicionales, 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, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto de reconocer la validez del artículo 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con algunas consideraciones adicionales, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor.

Dado el resultado obtenido, la señora Ministra ponente Esquivel Mossa ofreció elaborar el engrose con la posición mayoritaria, por lo que la votación correspondiente deberá indicar:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando décimo primero, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la constancia de compatibilidad territorial a que se refiere la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del

Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con algunas consideraciones adicionales, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando décimo segundo, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos. El proyecto propone, por una parte, reconocer la validez del artículo 46, párrafo penúltimo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho y, por otra parte, declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 175, párrafo segundo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

El reconocimiento de validez obedece a que el precepto, al disponer que el municipio, con motivo de la recepción de áreas de cesión para destinos, transmita a favor del Gobierno del Estado un 20% (veinte por ciento)

para el exclusivo propósito de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal, responde a las previsiones para establecer las vías públicas locales, equipamientos, espacios y servicios públicos tanto del ente municipal como de la entidad federativa, de conformidad con lo resuelto en la controversia constitucional 67/2011, en el sentido de que los Congresos locales deben establecer las limitaciones o modalidades a la disposición de los bienes inmuebles del Estado y de los municipios, incluyendo aquellos adquiridos por transferencia o donación de desarrollos, encaminadas a garantizar los fines de la utilidad pública relacionados con los asentamientos humanos.

La invalidez responde a que la norma en cuestión dispone que “Queda prohibido a los Ayuntamientos el ejercer cualquier acto de enajenación de las áreas de cesión para destinos”, lo cual impide al municipio disponer a plenitud de las áreas de cesión, lo que, a su vez, imposibilita el cumplimiento de sus facultades y le niega la intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos, tal como se resolvieron las controversias constitucionales 67/2011 y 141/2019.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se apartó de la validez del artículo 46, párrafo penúltimo, pues la obligación de transferir al gobierno estatal el 20% (veinte por ciento) del total de las áreas de cesión, que corresponden al municipio, con motivo de los nuevos desarrollos vulnera su autonomía, pues impide el libre

manejo de su patrimonio y obstaculiza la debida prestación de los servicios a su cargo y si bien el artículo 57 de la ley general en la materia establece la posibilidad de la legislación local de prever donaciones a favor de las entidades federativas, tendría que hacerse sin interferir con el patrimonio municipal, como sucede en este caso, en términos de lo resuelto en la controversia constitucional 141/2019.

También se apartó del estudio oficioso del artículo 175, párrafo segundo, porque, de la lectura integral de la demanda, no se advierte que el municipio actor haya hecho referencia alguna a dicho precepto o a su contenido normativo.

El señor Ministro Franco González Salas concordó con la validez del artículo 46, pero no con la invalidez del 175, párrafo segundo, pues ya fue abordado en el precedente citado por la señora Ministra ponente, en el cual votó en contra y formuló voto particular, al estimar que no es contrario a la Constitución, ya que esas porciones de terreno son cedidas gratuitamente por el propietario o promotor y, consecuentemente, se protegen para que no se afecten indebidamente por el municipio.

El señor Ministro Laynez Potisek se separó de la propuesta del artículo 46, párrafo penúltimo, y del artículo 175, de la primera porque, si bien estas cesiones son obligatorias a los particulares para el municipio, no resulta razonable ni justificado que el Estado pueda exigir un

porcentaje del 20% (veinte por ciento) y, de la segunda, dado que, como se ha expresado en diversos precedentes, prohibir absolutamente cualquier transmisión futura excede la competencia del Estado, ya que no toma en cuenta la evolución del desarrollo urbano, el cual requiere a los municipios realizar permutas para ajustar un centro urbano a sus necesidades.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se pronunció, respecto del artículo 46, en el sentido de que los esquemas de concurrencia y coordinación no pueden llegar al extremo de que el Estado imponga al municipio determinados porcentajes de las áreas cedidas, aún si ello es para cumplir con sus facultades en beneficio de la población, además de que ese porcentaje resulta excesivo, por lo que debe invalidarse ese precepto.

Por lo que se refiere al artículo 175, párrafo segundo, aunque recordó que en precedentes ha compartido la invalidez de normas similares, este precepto no fue impugnado en este caso, no obstante los conceptos de invalidez esgrimidos, ya que no se puede llegar al grado de introducir preceptos que no fueron expresamente impugnados, por lo que estará en contra de esta propuesta.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en contra de las propuestas del proyecto por las razones esgrimidas por los señores Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek.

La señora Ministra Piña Hernández coincidió con los señores Ministros que le precedieron en el uso de la voz, puesto que en la controversia constitucional 141/2019 se declaró la invalidez de una norma similar al artículo 175 cuestionado; sin embargo, no fue impugnado en este caso.

El señor Ministro Pérez Dayán concordó con el proyecto porque en las controversias constitucionales 67/2011 y 141/2019 se declaró la invalidez de disposiciones similares a la propuesta de invalidez en suplencia, pero personalmente recordó haber estado en contra y por reconocer su validez.

En cuanto al otro precepto cuestionado, estimó que la obligación de ceder el 20% (veinte por ciento) podría entenderse si se invalidara la porción normativa “al recibir las áreas de cesión para destinos” para evitar que se tenga que ceder el 20% (veinte por ciento) sobre el 20% (veinte por ciento) ya cedido para esos espacios para equipamientos públicos de competencia estatal, para que se lea: “El Municipio [...] transmitirá a favor del Gobierno del Estado el 20% de dichas áreas con el exclusivo propósito de que la destine a la construcción de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal”.

Advirtió que, de invalidarse en su totalidad este párrafo, implicaría privar al gobierno del Estado de la posibilidad de otorgarle una parte de esa cesión para contribuir al bienestar de la sociedad con espacios y equipamientos públicos de competencia estatal.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando décimo segundo, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se expresaron cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 46, párrafo penúltimo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron por la invalidez de su párrafo penúltimo. El señor Ministro Pérez Dayán se pronunció únicamente por la invalidez de su párrafo penúltimo, en su porción normativa “al recibir las áreas de cesión para destinos”. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Se expresó una mayoría de ocho votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto

de declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 175, párrafo segundo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho. Las señoras Ministras y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Ríos Farjat votaron a favor. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

En virtud del resultado obtenido, se determinó excluir del engrose el referido estudio en suplencia de la queja.

Dado el resultado obtenido y tras la consulta del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Pérez Dayán se sumó a la invalidez del artículo 46, párrafo penúltimo, por lo que la señora Ministra ponente Esquivel Mossa ofreció elaborar el engrose con la posición mayoritaria, siendo que la votación correspondiente deberá indicar:

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo segundo, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos, consistente en declarar la invalidez del artículo 46, párrafo penúltimo, de la Ley de

Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea estimó conveniente que se propongan las declaraciones de invalidez, por extensión, que pudieran derivar de los preceptos invalidados.

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 siete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el martes dieciséis de marzo 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.

Identificador de proceso de firma: 48932

Firmante	Nombre	ARTURO FERNANDO ZALDIVAR LELO DE LARREA	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	ZALA590809HQTLLR02			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6673636a6e000000000000000000000019ce	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	07/04/2021T00:38:19Z / 06/04/2021T19:38:19-05:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma				
		92 95 15 9c d3 70 59 84 ea 2d 2c 2b 18 39 50 58 e0 5c e5 4f b9 56 25 fb a4 38 19 a6 f3 41 0a 10 e2 a1 8c 5c da 6b e8 2b 72 10 12 41 24 7a 36 04 02 d7 65 49 31 34 5d a1 7b c1 44 b8 f7 a3 0c f0 8f 5e 1f 6f c3 5a 13 17 05 bd 02 e9 59 27 fc 07 8d 78 2f 5e e7 58 83 31 e2 bc a8 ac fa d5 93 83 22 2c 47 ec 5a 54 76 96 68 67 d3 48 bc 36 dc aa 9c 31 34 21 8d 27 f2 db 98 26 74 3c fa 9d 6e 2b 2a 38 a7 3b 55 6a 6f 01 e2 96 02 38 2c 05 df d0 8b bb e8 18 98 d1 9e fd 9e aa dc 10 04 94 ca 6f 83 21 4e 4c 34 67 6c 73 2b 21 2e f1 c4 fc 7a 73 f4 2a 4a 92 10 1e 12 a7 14 d8 a9 12 04 95 68 93 84 7b cb 93 1d d9 d0 3c b0 70 09 83 66 4a 4d 2d 50 39 a8 dd 09 4a 5f 66 10 77 3f af a4 6e 2f 5c 54 ea 4b ba 53 43 ad 4f 8c 92 30 cd 0a 93 b4 49 8b db 24 91 96 17 f1 c6 19 de 80 c6 12 c5 8d f9			
Validación OCSF	Fecha (UTC / Ciudad de México)	07/04/2021T00:38:19Z / 06/04/2021T19:38:19-05:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSF	OCSF de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSF	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSF	706a6673636a6e000000000000000000000019ce			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	07/04/2021T00:38:19Z / 06/04/2021T19:38:19-05:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	3730765			
	Datos estampillados	0CC469D3568736F31F0BB5D802143063E43160CFDEB9B0BB351496E2ACDE1AC6			

[illegible]

Evidencia criptográfica