

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

ACTOR: MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, ESTADO DE QUINTANA ROO

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS

SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA

COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado.** Diversas disposiciones contenidas en el Decreto 093, por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley de Acciones Urbanísticas y de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial local el veinticuatro de agosto de 2023.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	<b>16</b>
II.	<b>PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	Se precisan las normas que efectivamente combate el Municipio actor.	<b>17</b>
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días hábiles posteriores a la publicación del Decreto impugnado.	<b>20</b>
IV.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La tiene el Municipio actor, el cual comparece por conducto de su Síndico Municipal, quien acreditó su personalidad y ejerce la representación legal.	<b>22</b>
V.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	La tienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, los cuales comparecen por conducto de los funcionarios que legalmente los representan.	<b>23</b>
VI	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>		<b>25</b>
VI.1	<b>Primera causal alegada por el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. Las disposiciones impugnadas no</b>	Se desestima lo que alega el Ejecutivo demandado, en el sentido de que las normas impugnadas no afectan la competencia del Municipio actor y por ende carece de interés	<b>25</b>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

	implican una transgresión directa a la competencia constitucional de la parte actora	legítimo, pues ello es propio del estudio de fondo del asunto.	
VI.2	<b>Segunda causal alegada por el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. Cosa Juzgada con motivo de la sentencia dictada en la diversa controversia 177/2018</b>	Es infundado lo que alega el Ejecutivo demandado, en el sentido de que se actualiza la cosa juzgada respecto a la ejecutoria dictada por el Tribunal Pleno en la diversa controversia constitucional 177/2018, pues lo cierto es que en esta controversia el Municipio actor impugna un Decreto totalmente distinto al que fue materia de ese precedente. Se sobresee de oficio, por cesación de efectos, respecto del artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 093, por haber sido reformado mediante diverso Decreto 190, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés, toda vez que cambió su sentido normativo, al eliminarse la referencia a la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo, para ahora indicar la Ley de Derechos de dicha entidad federativa, en lo que respecta a los derechos por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial. Aunado a ello, dicha norma transitoria ha cumplido su objeto, pues se refiere al ejercicio fiscal 2023.	26
VI.3	<b>Reforma al artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 093, mediante diverso Decreto 190, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés</b>	La mayoría de este Pleno considera que debe <b>sobreseerse</b> respecto del <b>último párrafo del artículo 24</b> de la <b>Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo</b> , toda vez que, con independencia de su cambio de sentido normativo, dicha norma constituye un <b>nuevo acto legislativo</b> . Esto es así debido a que, mediante el Decreto 001, publicado el dos de octubre de dos mil veinticuatro, el legislador local realizó un nuevo procedimiento de reforma,	30
VI.4	<b>Reforma al artículo 24, último párrafo, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, mediante Decreto 001 publicado oficialmente el dos de octubre de dos mil veinticuatro</b>		36

# CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

agotando las fases del proceso legislativo y generando una modificación normativa formalmente distinta a la originalmente impugnada, lo que implica la **cesación de efectos** de la disposición combatida en el presente juicio de controversia constitucional.

<b>VII</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		<b>39</b>
<b>VII.1</b>	<b>Marco conceptual y jurisprudencial sobre las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos</b>	Se expone en términos generales los criterios de este Alto Tribunal en torno a la materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, conforme su naturaleza concurrente, a la luz de los artículos 73, fracción XXIX-C; 27, párrafo tercero y 115 de la Constitución Federal, cuya distribución competencial la realiza el Congreso de la Unión a través de leyes generales. Es inconstitucional la regulación que concede facultad al Ejecutivo local para emitir una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, toda vez que, siguiendo el precedente derivado de la controversia constitucional 177/2018, dicho documento transgrede la competencia exclusiva que tiene reconocida el Municipio actor para autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, previstas en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Federal.	<b>41</b>
<b>VII.2</b>	<b>Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal. Estudio del primer concepto de invalidez.</b>	Es inconstitucional la regulación que concede facultad al Ejecutivo local para emitir una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, toda vez que, siguiendo el precedente derivado de la controversia constitucional 177/2018, dicho documento transgrede la competencia exclusiva que tiene reconocida el Municipio actor para autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, previstas en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Federal.	<b>51</b>
<b>VII.3</b>	<b>Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos. Estudio del segundo concepto de invalidez.</b>	Es inconstitucional que el legislador local exceptúe a los desarrolladores urbanos condominales de la obligación, prevista en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de transmitir áreas de cesión para destinos en favor de los Municipios y, en su lugar, realizar aportación	<b>73</b>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

mediante la construcción y entrega de infraestructura, pues ello no garantiza que se incorporen al patrimonio municipal bienes suficientes para dar cumplimiento a los mandatos del ordenamiento marco.

Además, en suplencia de la deficiencia de la queja, la norma viola el principio de seguridad jurídica, porque el legislador local remite al reglamento de la ley, cuando la Ley General dispone que tal regulación sea en una ley formal y material, lo que, incluso, no resulta acorde con los principios de homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Se declara la invalidez de los artículos impugnados, en las porciones normativas respectivas; se extiende la invalidez a otros preceptos que regulan la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal; la invalidez surtirá efectos entre las partes y será a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 24, párrafo último, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformada y adicionada mediante el DECRETO NÚMERO 093, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, así como la del artículo

### VIII. EFECTOS

82

### IX. DECISIÓN

105

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

transitorio sexto del referido decreto.

**TERCERO.** Se declara la invalidez de los artículos 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII, 12, fracción VI, 75, párrafo segundo, en su porción normativa 'o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', del 80 al 86, 88, párrafo primero, 95, párrafo último, 124, fracción I, en su porción normativa 'y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley', 155, fracción I, en su porción normativa 'y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', 168, fracción II, 195, fracción I, en su porción normativa 'y de Congruencia Urbanística Estatal', y 198, párrafo primero, en su porción normativa 'de la existencia de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como', de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, y 5, fracción I, 46, párrafos primero, en su porción normativa 'con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio', y sexto, 60, en su porción normativa 'con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', 65, párrafo último, en su porción normativa 'Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas', y 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el referido DECRETO NÚMERO 093, así como la del artículo 24, párrafo penúltimo, en su porción normativa 'y los dictámenes de impacto territorial', de la Ley del Equilibrio Ecológico y la

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformado mediante el DECRETO NÚMERO 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de octubre de dos mil veinticuatro.

**CUARTO.** Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 77, párrafo primero, fracción II, inciso b, en su porción normativa 'En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, y 80, párrafo segundo, en su porción normativa 'urbanístico', de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el citado DECRETO NÚMERO 093.

**QUINTO.** Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos únicamente entre las partes, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Quintana Roo.

**SEXTO.** 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.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
471/2023**

**ACTOR: MUNICIPIO DE  
SOLIDARIDAD, ESTADO DE  
QUINTANA ROO**

VISTO BUENO  
SRA. MINISTRA

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS**

**SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA**

**COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **ocho de abril de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 471/2023, promovida por el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, demandando la invalidez de diversos preceptos contenidos en el Decreto Número 093, por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley de Acciones Urbanísticas y de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial local el veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Presentación de la demanda de controversia.** Por escrito depositado en el buzón judicial el cinco de octubre de dos mil veintitrés y recibido el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup>, Adrián Armando Pérez Vera, en su carácter de Síndico Municipal del Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, promovió demanda de controversia constitucional contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de la citada entidad federativa, en la que impugnó lo siguiente:

**“IV. NORMAS GENERALES Y/O ACTOS QUE SE DEMANDA.** *La aprobación, sanción, promulgación y publicación del Decreto número 093, por la parte de la XVII Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el 24 de agosto de 2023, Tomo II, Número 130 extraordinario, Décima Época, por el cual:*

**POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO; DE LA LEY DE ACCIONES URBANÍSTICAS, Y DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, TODAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.**

*Del Decreto mencionado en líneas que anteceden invade y vulnera a través del poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, las atribuciones del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, quien, por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 115 fracciones II, III, inciso g), IV, incisos a) y c), V, inciso f), regula las atribuciones propias del Municipio Libre en que el presente caso vulnera por las normas impugnadas.*

**En esencia los artículos que se solicitan su invalidez son los artículos 7 fracciones XIII, XXII y XXVIII, artículo 12 fracción VI, artículo 75, párrafo segundo, artículo 80 primer párrafo fracción I, penúltimo y último párrafo artículo 81 párrafo primero, último y penúltimo, artículo 82 primer párrafo, artículo 83, artículo 84 primer y último párrafo, artículo 85 párrafo primero, segundo y último párrafo, artículo 86 primer párrafo, artículo 88 primer párrafo; artículo 95 párrafo último, artículo 124 fracción I, artículo 155 fracción I, artículo 168 fracción II, artículo 195 fracción I y artículo 198 párrafo primero, todos de la Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.**

**De igual manera se solicita la invalidez de los artículos 5 fracción I, artículo 46, párrafos primero y sexto, artículo 60, artículo 65 último párrafo y artículo 66 todos de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo.**

**Se solicita la invalidez del artículo 24 último párrafo Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente del Estado de Quintana Roo.**

---

<sup>1</sup> Páginas 1 y 51 de la versión digitalizada del escrito de demanda inicial.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

*Y por último el sexto transitorio del decreto 093 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el 24 de agosto de 2023”.*

2. **Conceptos de invalidez de la demanda inicial.** En su escrito inicial de demanda, la parte actora hace valer, en síntesis, lo siguiente:

- **PRIMERO.** El artículo 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, vulnera la competencia municipal consagrada en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, porque de manera taxativa impone la tramitación de una **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, que expedirá la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable local para que se haga constar que las acciones urbanísticas son congruentes y compatibles con la planeación urbana y metropolitana, y que constituye el ordenamiento urbano del Estado.

El artículo 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, describe y especifica lo que se entenderá como **Constancia de Congruencia Urbanística, Dictamen de Impacto Urbanístico y Estudio de Impacto Urbano.**

El Congreso local, de manera injustificada, amplió y solo modificó unas palabras en el objeto de la ley, pretendiendo imponer, bajo el principio de jerarquía normativa, la orientación y el contenido de las políticas públicas municipales, así como las reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que la autoridad de ese nivel de gobierno ejerzan sus atribuciones constitucionales como lo son los planes y programas de desarrollo urbano municipales, reduciendo con ello el ámbito de libertad necesario para desarrollar sus competencias constitucionales.

El Congreso y el Ejecutivo locales, al expedir las normas impugnadas no se limitaron a distribuir competencias, sino que extralimitaron su función delegada al materialmente legislar en materia de ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano de los Municipios y sus respectivos centros de población, anulando el ámbito de libertad política y técnica necesario para que el Municipio pueda configurar su régimen interior, bajo los principios democráticos que inspiran el pacto federal y el sistema de distribución de competencias.

La legislación dedicada a la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal impugnada se encuentra desarrollada no solo en la Ley de Acciones Urbanísticas local, sino también en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la entidad federativa, incluso existen previsiones en la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

El procedimiento para llevar a cabo alguna acción urbanística comienza con la solicitud de autorización que el particular haga al Municipio y, una vez obtenida, se debe estar al albedrío del Gobierno del Estado para emitir una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, ya que previo al inicio y protocolización de las obras, se impone la obligación de tramitar y obtener, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, la Constancia correspondiente, siendo que, las autorizaciones municipales que resulten contrarias a ella, se considerarán nulas.

Lo anterior condiciona todas luces las autorizaciones municipales de obras y acciones urbanísticas concretas, como son la creación de fraccionamientos o conjuntos urbanos, en cualquiera de sus modalidades, traduciéndose en una invasión a la esfera competencial del Municipio actor.

Al ser el Estado Mexicano una Federación y no un Estado unitario, el ordenamiento territorial debe respetar los principios del sistema federal, motivo por el cual, para considerar que el ordenamiento territorial y/o planificación de uso de suelo pudiera ser competencia del Congreso del Estado, tendría que existir una facultad constitucional expresa, en los términos de los artículos 40, 41, párrafo primero y 133 constitucionales.

Aun cuando el artículo 115, fracción V, primer párrafo, de la Constitución Federal, establece que las facultades de los Municipios serán ejercidas en términos de las leyes federales y estatales relativas, no puede perderse de vista que tales competencias siguen teniendo un carácter sustantivo por esa misma previsión, pues tanto las leyes federales, como las generales y locales, tienen todas definidas su objeto material conforme a la Carta Magna.

En ese sentido, los artículos 124 y 133 constitucionales al referirse al diverso 115, fracción V, primer párrafo, a "*leyes federales y estatales*", no se refiere en estricto sentido a la "ley impugnada" en materia de asentamientos humanos ni al resto de "leyes", sino a las leyes federales a que se contraen del artículo 73 constitucional, ello en la medida en que se relacionen en su aspecto sustantivo con las materias a que se refiere cada uno de las competencias constitucionales establecidas en el referido artículo 115, fracción V.

En cambio, las leyes locales se relacionan de manera diferente con el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 115 constitucional, pues éstas tienen por objeto articular las competencias constitucionales de los diferentes órdenes de gobierno, sin llegar al extremo de anular el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales municipales, en lo que corresponde a su jurisdicción territorial; es decir, sin cancelar el margen de libertad política necesaria para configurar su propio y particular contexto, ni la libertad para adoptar e implementar políticas públicas que estimen más convenientes en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de centros de población ubicados dentro de su jurisdicción.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

Por tanto, el objeto de la regulación de la Ley impugnada resulta inconstitucional, por haber sido ampliado y cambiado algunas palabras por el Congreso local sin contar con facultades expresas para tal efecto, invadiendo, restringiendo y anulando el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales expresamente conferidas al Municipio actor, al grado de distorsionar el sistema de distribución de competencias y provocar un deficiente e incorrecto desempeño del Ayuntamiento como órgano de representación política en el ámbito del gobierno municipal y de las comunidades locales, en lo que se refiere al ordenamiento territorial y uso de suelo, así como la planificación urbana.

Ese Alto Tribunal debe tener en cuenta que los artículos impugnados son inconstitucionales, toda vez que de la sentencia emitida el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, en la controversia constitucional 177/2018, promovida por el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, donde se declaró la invalidez de los artículos 5, fracción I y 46, penúltimo párrafo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 194, publicado oficialmente el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, así como por extensión diversas normas en sus respectivas porciones normativas.

**El Decreto ahora impugnado sigue las mismas violaciones que se declararon inválidas en ese precedente,** ya que las autoridades demandadas únicamente cambiaron la palabra y en lugar de publicarlo con **Constancia de Compatibilidad Territorial Estatal**, lo modificaron a **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, es decir, el texto normativo sigue siendo el mismo, las violaciones que se declararon inválidas en los artículos impugnados siguen causando violaciones a la esfera jurídica del Municipio, en esencia, termina por condicionar las autorizaciones sobre uso de suelo y licencias de construcción que previamente emitió el Municipio, con base en el escrutinio que efectúe la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable local a través de dicha Constancia.

Ni la Constitución Federal ni la local de Quintana Roo, prevén competencia a favor del Ejecutivo de la entidad federativa que lo habilite para que emita ese tipo de órdenes, lo cual distorsiona el sistema de distribución de competencias constitucionales.

Tal previsión viola el principio de división de poderes, puesto que representa una intromisión injustificada del Gobierno local en el desarrollo de una competencia municipal, que a su vez conduce a una dependencia y subordinación frente al pretendido Dictamen de Congruencia de Proyecto que debe ser analizado por el Ayuntamiento a la luz de la participación ciudadana.

En suma, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que emita el Ejecutivo estatal no permite una participación real y efectiva del Municipio, pues llega al extremo de construir un mecanismo de desconocimiento de las competencias municipales en la materia que se analiza, en la medida en que, si el ente municipal ha concedido la

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

autorización para que se lleve a cabo la acción urbanística, el Estado puede determinar, finalmente, no conceder dicha Constancia y, en consecuencia, dejar sin efectos la actuación municipal.

Es decir, el efecto que causa la imposición de una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal es que los trámites de licencias y pagos realizados por los interesados queden sin efecto, en el caso de que la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable considere que no es congruente la acción urbanística, por lo que evidentemente dicha imposición causa un daño económico a la sociedad en general y una invasión a la esfera de competencia del Municipio actor.

La imposición de la Constancia precitada es un acto definitivo que pone fin a todas las actuaciones realizadas por el ciudadano interesado y las autorizaciones que previamente ha realizado el Municipio actor con la ciudadanía, al no especificar las leyes impugnadas que pasa con los trámites y gastos económicos que previamente realizó el ciudadano en caso de que no se emita la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal. Nos encontramos en una violación de legalidad en su vertiente de taxatividad, lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Es evidente que la previsión de que el Gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, incumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, ya que el objeto del Dictamen de Congruencia que emite el Gobierno local no solo implica la evaluación del proyecto de plan o programa de desarrollo urbano y/o zonificación del territorio municipal, en comparación con los planes o programas que integren el nivel superior de planeación en el Sistema Estatal de Planeación, sino también calificar si cumple con las normas contenidas en la ley de la materia y con el procedimiento de consulta popular, lo que vulnera la autonomía municipal en el desarrollo de sus facultades de formular, aprobar y administrar tales planes, prevista en el artículo 115 constitucional.

Tal previsión conlleva a la intromisión del Congreso local en la configuración del orden jurídico municipal y en el proceso de planeación y administración urbana del Municipio, y produce dependencia y subordinación a una previsión no esencial que requiera ser homogeneizada en la totalidad del territorio local.

Además, contraviene los principios de razonabilidad y proporcionalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque no existe motivo que justifique condicionar la eficacia jurídica normativa de los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

- **SEGUNDO. Los párrafos primero y sexto del artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, vulneran el reconocimiento del Municipio actor a una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos**, al limitar el deber que tiene los desarrolladores de conjuntos urbanos tipo condominio de

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

transmitir las áreas de cesión para áreas verdes, equipamiento y servicios públicos municipales.

Es menester hacer referencia a las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009, 100/2009 y 62/2011, resueltas por el Pleno y la Segunda Sala, respectivamente.

La regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, a través del cual se dispone que la Nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por lo que se deben dictar 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 función, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Así, las entidades federativas se encuentran habilitadas para establecer mecanismos a través de los cuales se regulen las áreas de cesión para garantizar que su transmisión en favor de los Gobiernos estatales y municipales, y que los recursos adquiridos sean instrumentales para sus finalidades públicas.

No obstante, las normas establecidas por el legislador local en relación con las áreas de cesión deben ser compatibles con el ejercicio de las facultades exclusivas del Municipio, así como el reconocimiento de una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos, tal como se reconoció en la jurisprudencia P./J. 17/2011, de rubro: **“ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA”**.

Por tanto, al materializarse tal compatibilidad de las normas permitiría al Municipio disponer libremente de su patrimonio, como lo mandata el arábigo 115, fracción V, de la Constitución Federal, para que esté en aptitud de cumplir con los deberes relativos a la promoción, ejecución de acciones e inversiones y servicios públicos para el mejoramiento, crecimiento de centros de población y la prestación que le impone la Ley General de la materia, así como la que concierne a la prestación de los servicios públicos en términos de lo preceptuado por la Ley Suprema.

Ahora, la aparente voluntad del legislador local, respecto de la reestructuración del artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, fue con la finalidad de que, en los nuevos

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

desarrollos, incluyendo los de tipo fraccionamiento, exista la obligación de transmitir a los Ayuntamientos las áreas de cesión para destinos, las que, a dicho de quienes impulsaron la iniciativa, permitirían generar o alojar áreas verdes, de equipamientos, infraestructura de esparcimiento social, educativo, deportivo, cultural y oficinas públicas; sin embargo, la reforma que tuvo lugar respecto del multicitado canon fue en el sentido de exceptuar a los desarrolladores de conjuntos urbanos tipo condominio de transmitir a los Municipios las áreas de cesión para destinos; pretendiéndose que, en su lugar, aquellos garanticen mediante aportación, o bien, hagan entrega de algún tipo de infraestructura en favor de los Municipios.

Medida normativa que transgrede y vulnera la competencia del Municipio actor, consagrada en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues incide en la potestad municipal de incorporar a su esfera patrimonial aquellos bienes inmuebles indispensables para destinarse, según así se decida por el cuerpo edilicio, a áreas verdes o equipamientos de los centros de población ubicados dentro de su demarcación territorial, lo que limita su deber de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, restringiendo, en consecuencia, una intervención real y efectiva del Municipio en la materia.

En efecto, partiendo de que toda política pública en materia de asentamientos humanos que emane de cualquier nivel de gobierno, incluyendo los Estados, tienen el deber ineludible de observar el principio de protección y progresividad del espacio público, el cual, implica la creación de los espacios públicos que podrán, siempre, ampliarse o mejorarse.

Así, se garantiza que se incorporen a la esfera de patrimonio municipal los bienes suficientes para dar cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 11, fracciones IV y XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, es decir, para cumplir con los deberes relativos a la promoción, ejecución de acciones e inversiones y servicios públicos para el mejoramiento, crecimiento de los centros de población y la prestación que le impone la citada Ley General, así como la que concierne a la prestación de los servicios en términos de la Ley Suprema.

Sin embargo, la reforma al artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo vulnera la autonomía municipal, así como el sistema de distribución de competencias, la regulación de los principios generales y normas básicas establecidas por la Ley General.

Dicha medida legislativa trae aparejada que tampoco se garantice el cumplimiento de las obligaciones consistentes en establecer los mecanismos a través de los cuales se regulen las áreas de cesión para garantizar que su transmisión en favor de los Gobiernos municipales, y que los recursos adquiridos por la misma sean instrumentales para sus finalidades públicas.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

El Municipio actor se ve limitado para obtener superficies necesarias para crear y adecuar espacios públicos, es decir, para incorporar a su patrimonio los bienes inmuebles indispensables para dirigirse al establecimiento de vialidades, equipamientos y espacios públicos, áreas verdes, en localización y proporción adecuadas, y en dotación suficiente de esos espacios por habitante, a través de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación, y de este modo cumplir con el deber de promover y ejecutar acciones y servicios públicos para el mantenimiento y crecimiento de los centros de población.

3. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos que el actor estima violados son los artículos 1o. párrafos primero y segundo, 14, 115, fracciones II, III, inciso g), IV, incisos a) y c), V), inciso f), 116 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 133, 145 y 153, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
4. **Radicación y turno.** Por acuerdo de Presidencia de nueve de octubre de dos mil veintitrés, se ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el número de expediente 471/2023; y se designó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa par que instruyera el procedimiento respectivo, de acuerdo con el registro que al efecto se lleva en el Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.
5. **Admisión.** Mediante auto de cuatro de enero de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Quintana Roo, a quienes ordenó emplazar para que, dentro del plazo de treinta días hábiles, rindieran su contestación a la demanda; asimismo, requirió a la autoridad legislativa copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; y al Ejecutivo, copia certificada de un ejemplar de su publicación oficial; finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

6. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.** Por escrito recibido el primero de marzo de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Humberto Aldana Navarro, en su carácter de Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado de Quintana Roo, compareció a dar contestación a la demanda donde manifestó, en esencia, lo siguiente:

- **PRIMERO.** El artículo 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, no interfiere en el ámbito de competencia municipal, toda vez que la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano es una facultad concurrente de los tres órdenes de gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Federal.

En ese sentido, la Ley General de la materia, al igual que la local respectiva, reconocen y amplían las facultades de los Municipios, de conformidad con lo establecido en el artículo 115 constitucional.

En la Ley impugnada no existe vulneración a las atribuciones municipales, como se comprueba de la comparativa del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, el artículo 11 de la Ley General de la materia y 13 de la Ley de Asentamientos Humanos local, en las cuales se reconocen las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos, pero también obligaciones y responsabilidades, en un marco de concurrencia y coordinación.

Ahora bien, de las normas impugnadas se desprenden los supuestos en los que la persona física o moral, pública o privada, deberá obtener la Constancia de Congruencia Urbanística, en caso de que se pretenda realizar una acción urbanística, obras o introducir servicios en materia de asentamientos humanos en el Estado. Cabe mencionar que, para tramitar dicho documento, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes.

- La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal va más allá de confirmar el uso de suelo de responsabilidad municipal, ya que pretende asegurar que una acción urbanística de grandes dimensiones, sea compatible con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento territorial del Estado; también hace constar su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la infraestructura, así como la factibilidad de dotar de servicios públicos.

En tal sentido, el Congreso local actuó en el ámbito de su libertad configurativa para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, de conformidad con la

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

fracción I del artículo 10 de la Ley General de la materia.

- **SEGUNDO.** La Constitución Federal, la local de Quintana Roo y la Ley General de Asentamientos Humanos que rige la materia, no contemplan mandato alguno para que en específico los conjuntos urbanos condominales transmitan a los Municipios las áreas de cesión para destinos.

La Constitución Federal únicamente otorga al Municipio la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como la participación concurrente en la formulación de planes de desarrollo regional y, por otra parte, de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, expedirán reglamentos y disposiciones administrativas.

De conformidad con los artículos 155 y 156 de la Constitución de Quintana Roo, únicamente se desprenden facultades del Municipio en materia de desarrollo urbano, sin que se desprenda mandato o alguna obligación por la cual los conjuntos urbanos tipo condominio deban transmitir a los Municipios áreas de cesión para destinos.

El Congreso local acató de manera eficiente lo establecido en el artículo 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos que rige la materia, a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población; en el mismo sentido se cumple con el artículo 76 de la Ley General, en cuanto a la obligación de los fraccionadores y desarrolladores de ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos.

Resulta necesario puntualizar que los Congresos locales tienen libertad de configuración legislativa, que únicamente está limitada por mandatos constitucionales y los derechos humanos, y en uso de esa facultad, se atendieron los mandatos previstos en la Constitución Federal y en el referido ordenamiento marco que rige la materia de asentamientos humanos.

### 7. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.**

Mediante escrito recibido el quince de marzo de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Felipe Fuentes del Río, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo,

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

formuló contestación a la demanda, en la cual señaló, en esencia, lo siguiente:

### **Causales de improcedencia**

- **PRIMERO. El Municipio actor carece de interés legítimo para promover su demanda**, lo que actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal.

El Municipio actor pretende que se estudie la posible vulneración a su competencia y principios que refiere, partiendo de que tiene total autonomía e independencia para autorizar, regular y vigilar la utilización del suelo, sin que exista ninguna disposición en el que el Poder Ejecutivo pueda intervenir de conformidad con el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Partiendo del mismo análisis que el actor indica, en el artículo 115, fracción V, constitucional existe un reconocimiento expreso de que la materia de asentamientos humanos no es exclusiva de los Municipios, entonces no hay una intromisión por parte del Poder Ejecutivo local y no hay una afectación directa a sus atribuciones, pues la norma sólo concede la facultad de emitir la Constancia de Congruencia Urbanística.

Por el contrario, se trata de una facultad concurrente y, por ende, deja abierta la posibilidad de actuar de manera simultánea con los otros niveles de gobierno, que en el caso sería el Estado de Quintana Roo.

La parte actora no puede probar que existe una afectación actual, real e inminente, pues para que esto fuera así, el acto del cual solicita la invalidez, debería excluirlo de las facultades que la Constitución Federal le confiere.

- **SEGUNDO. La controversia se promueve contra normas generales, actos u omisiones que han sido materia de la ejecutoria dictada en la controversia constitucional 177/2018**, y al haber sido las mismas partes dentro de dicho litigio, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Así, es evidente que existe una sentencia que causó ejecutoria y que fue cumplida debidamente por las autoridades responsables, esto es, se reformaron los cuerpos normativos y se dio debido cumplimiento sin que las partes, en este caso la actora, haya ejercido su derecho para denunciar que existió un exceso, defecto o repetición del acto reclamado, como lo establece el artículo 49 de la Ley Reglamentaria.

En consecuencia, al no ejercer el actor su derecho dentro de la controversia citada se tiene por consentido el acto que por esta nueva controversia pretende invalidar, sin que pueda hacer valer en un nuevo juicio cuestiones como un nuevo acto de ejecución.

La demanda de esta controversia se promueve contra preceptos que

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

ya fueron analizados en una controversia diversa, en la que se determinó declarar la invalidez de dichos cuerpos normativos dentro de la sentencia emitida el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno por el Pleno de ese Alto Tribunal.

De un análisis comparativo de las normas impugnadas y aquellas declaradas inválidas en la controversia 177/2018, resulta que la modificación realizada a los artículos que se invocan en la presente demanda fueron reformados en cumplimiento a la declaratoria de invalidez decretada en aquella controversia.

En el caso, no estamos en presencia de un nuevo acto legislativo dado que la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal ya existía en el cuerpo normativo impugnado, al igual que la atribución que le corresponde a la Secretaría referida, y no implicó ningún tipo de cambio trascendental en las hipótesis normativas pues dicho requisito ya se exigía desde la redacción anterior de la norma impugnada, aunado a que fue materia de cumplimiento en la controversia constitucional 177/2018.

Incluso la misma actora dentro de su primer concepto de invalidez señala que el Decreto impugnado sigue las mismas violaciones que se declararon inválidas en la misma sentencia indicada, manifestando que las autoridades demandadas únicamente cambiaron una palabra y en lugar de publicarlo como **Constancia de Compatibilidad Territorial Estatal**, lo modificaron a **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, es decir, el texto normativo sigue siendo el mismo en las violaciones que se declararon inválidas en los artículos precitados, pues terminan por coincidir las autoridades sobre uso de suelo y líneas de construcción que previamente emitió el Municipio con base en el escrutinio que se realiza en la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable de la entidad federativa a través de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal.

En ese sentido, se configura la cosa juzgada y conforme a ella, la controversia constitucional es improcedente contra normas generales o actos que fueron materia de una ejecutoria que se desprende de otra controversia, siempre que existe identidad de las partes, que las normas sean las mismas y de las cuales haya ya un pronunciamiento de la autoridad judicial en relación con la norma general que se impugna en el nuevo juicio.

### En cuanto al fondo

- **PRIMERO. No se vulnera la competencia del Municipio actor, al imponer la obligación previa al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, de tramitar y obtener la Constancia de Congruencia Urbanística de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable del Estado de Quintana Roo.**

Al establecer la Constitución Federal que los Municipios tienen facultad de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

ámbito de su competencia, se debe atender lo establecido dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual determina que son facultades concurrentes, donde los Estados podrán intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los programas de desarrollo urbano, de conurbaciones y zonas metropolitanas, así como evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o regional de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios.

Por tanto, si la Constancia de Congruencia Urbanística tiene por objeto determinar si el uso de suelo tiene coherencia con los diversos programas que para efecto se publiquen, luego entonces constituye un mecanismo de control, el cual es facultad que puede ejercer el Estado para regular todo lo relativo al uso de suelo dentro de la demarcación territorial en que tiene concurrencia con las autoridades municipales.

La Constancia de Congruencia Urbanística impugnada es constitucional, pues de ninguna manera tiene como finalidad sustituir o limitar la autonomía del Municipio en el ejercicio de sus facultades, pues dentro de su campo constitucional ejercerá sus atribuciones en las materias que les compete, siendo que, en el caso, lo que le corresponde al Estado mediante el marco regulatorio, lo es emitir una opinión sobre la congruencia que debe tener determinada acción con los diferentes programas estatales y municipales, tanto en la materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial, ecológico y metropolitano o de conurbación, de esa manera otorgar una adecuada congruencia entre los tres niveles de gobierno.

Tampoco le asiste la razón a la actora en cuanto a la falta de fundamentación y motivación, toda vez que el Pleno de ese Alto Tribunal ha señalado que la obligación de fundar y motivar tratándose de leyes, se cumple cuando el legislador en ejercicio de sus atribuciones actúa dentro de sus límites, mismos que se encuentran establecidos en la Constitución correspondiente (fundamentación) y cuando la ley que emite se refiere a situación que deben ser jurídicamente reguladas (motivación).

Luego entonces, al ser actos que no trascienden de manera directa a los particulares, aun cuando aduzca la parte actora, que sí lo hace, como ya se le refirió en el apartado de causales de improcedencia, en el entendido que la obligación de obtener la Constancia de Congruencia Urbanística no impacta en los derechos de los ciudadanos, pues ellos deben cumplir los requisitos necesarios que las normas impongan a fin de que una acción urbanística sea congruente y compatible con la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento urbano del Estado, con el objeto de que se realice una adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la infraestructura, con el objeto de establecer las condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos negativos en el entorno urbano.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

Por tanto, la norma que reclama no requiere de la motivación reforzada, ya que no hay afectación a la esfera jurídica del gobernado, por no tocar derechos fundamentales.

**SEGUNDO. Vulneración al reconocimiento del Municipio a una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos, previsto en el artículo 115, fracción V, en relación con el 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.**

Los argumentos del Municipio actor son inoperantes, al indicar que la reforma que atribuye al Ejecutivo local vulnera su reconocimiento a una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos, al limitar el deber que tienen los desarrolladores de conjuntos urbanos tipo condominio de transmitirles áreas de cesión para áreas verdes equipamientos y servicios públicos municipales.

La actora hace una serie de afirmaciones sin sustento legal, ya que no logra probar con razonamiento lógico jurídico alguno, el hecho de que al establecer el artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, que los conjuntos urbanos tipo condominio no tienen la obligación de transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar las áreas verdes, equipamientos, infraestructuras de esparcimiento social, educativo, deportivo, cultural y oficinas públicas, con ello, se está impidiendo una intervención real y directa del Municipio en materia de asentamientos humanos.

No se desprende que la actora tenga facultades directas en establecer las dispensas o, en su caso, las condiciones en que se aplicarán los mecanismos de donación o cesión de espacios, en el entendido, que la regulación es competencia exclusiva de la legislatura local.

La facultad de emitir la norma que regulará las situaciones jurídicas sí es una atribución exclusiva del Poder Legislativo de conformidad al artículo 75, fracción XXX, de la Constitución local, en relación con el artículo 124 constitucional, así como los diversos 1, 7 y 10 de la Ley General de la materia; por tanto, no es un derecho reconocido por el demandante.

Es por ello que se considera que se cumple con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, ya que la legislatura establece los mecanismos y lineamientos para dotar a los Municipios de las áreas verdes y equipamientos, bajo ciertos criterios que hacen efectivo el uso y destino de estos, puesto que no pueden ser residuales, ni podrán estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.

Por tanto, el hecho que se establezca una dispensa, no tiene como efecto que impida que el Municipio intervenga de manera real y directa en materia de asentamientos humanos y muchos menos que

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

haga nugatoria, en automático, su participación en ese esquema de competencias, ya que tiene facultades de administración sobre las áreas donadas, en el entendido que la norma impugnada no restringe en su totalidad a los sujetos obligados.

8. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** Los citados funcionarios no formularon manifestación o pedimento alguno.
9. **Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el catorce de agosto de dos mil veinticuatro tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; y por acuerdo de la Ministra instructora de quince de agosto siguiente se tuvo por cerrada la instrucción del procedimiento a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

### I. COMPETENCIA

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i)<sup>2</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I<sup>3</sup>, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 1/2023<sup>4</sup>, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, publicado en el Diario

---

<sup>2</sup> **Constitución Federal.**

*“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]*

*I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]*

*i) Un Estado y uno de sus Municipios; [...]*”

<sup>3</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

*“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:*

*I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]*”.

<sup>4</sup> **Acuerdo General Plenario 1/2023.**

*“SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:*

*I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.*

*Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; [...]*”

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

Oficial de la Federación el tres de febrero siguiente, y modificado mediante instrumento normativo de diez de abril del mismo año, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, con los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de dicha entidad federativa.

11. Lo anterior, conforme a lo previsto en el artículo Tercero Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente a partir del veintiuno de diciembre de dos mil veinticuatro<sup>5</sup>, en relación con el Octavo y Décimo Segundo Transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma al Poder Judicial de la Federación, publicado el quince de septiembre de dos mil veinticuatro<sup>6</sup>.

### II. PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

12. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup>, es necesario fijar de manera precisa el o los actos cuya invalidez demanda la parte actora y verificar su certeza.

---

<sup>5</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

*“Tercero. Hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1o. de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá para todos los efectos por las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021; con excepción de la materia electoral tal como está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, hasta la fecha señalada en el enunciado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá funcionando en Pleno o en Salas”.*

<sup>6</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

*“Octavo. El Congreso de la Unión tendrá un plazo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a las leyes federales que correspondan para dar cumplimiento al mismo. Entre tanto, se aplicarán en lo conducente de manera directa las disposiciones constitucionales en la materia y, supletoriamente, las leyes en materia electoral en todo lo que no se contraponga al presente Decreto.  
(...).*

*Décimo Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto”.*

<sup>7</sup> **Ley Reglamentaria que rige a esta materia.**

*“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:*

*I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...].”*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

13. Atento a ello, de acuerdo con el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación contenido en la jurisprudencia P./J. 98/2009<sup>8</sup>, para delimitar los actos o normas impugnadas en una controversia constitucional, se deben armonizar los datos de la demanda con la totalidad de la información que se desprenda de las constancias de autos, de manera que se advierta la intención del actor y se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada.
14. En el caso, en su escrito de demanda el Municipio actor impugna el **“Decreto número 093, por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; de la Ley de Acciones Urbanísticas; y de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo”**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, Tomo II, Número 130 Extraordinario, el jueves veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, lo que se acredita con la copia certificada que obra en autos y que fue exhibida por el propio ente actor al presentar su demanda.
15. De lo anterior se desprende que a través del Decreto 093 impugnado, se reformaron, derogaron y adicionaron diversos ordenamientos legales del Estado de Quintana Roo, a saber:
  - La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado.
  - Ley de Acciones Urbanísticas del Estado.
  - Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado.

---

<sup>8</sup> Jurisprudencia P./J. 98/2009, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro 166985.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

16. Ahora, de la lectura integral de la demanda, se advierte que, de dichos cuerpos normativos, el Municipio demandante impugna ciertos artículos, en concreto:

- 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII; 12, fracción VI; 75, párrafo segundo; 80, párrafo primero, fracción I, párrafos penúltimo y último; 81, párrafos primero, penúltimo y último; 82, párrafo primero; 83; 84 párrafos primero y último; 85, párrafos primero, segundo y último; 86, párrafo primero; 88, párrafo primero; 95, párrafo último; 124, fracción I; 155 fracción I; 168 fracción II; 195, fracción I y 198, párrafo primero, todos de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**.
- 5, fracción I; 46, párrafos primero y sexto; 60; 65, último párrafo y 66, todos de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**.
- 24, último párrafo, de la **Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo**; y
- **Sexto transitorio** del Decreto 093 impugnado.

17. Finalmente, es de precisarse que **el Municipio actor no impugna el artículo 87 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**, toda vez que **dicho precepto no fue objeto del Decreto 093 que en esta vía combate**, teniendo en cuenta, además, que este Tribunal Pleno invalidó, por extensión, dicho precepto, al resolver la controversia constitucional 177/2018<sup>9</sup>, en sesión de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.

---

<sup>9</sup> **Controversia constitucional 177/2018**. Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (Ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, relativo a la invalidez por extensión. Los señores Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto particular.

# CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

Agosto 24 de 2023

Periódico Oficial

Chetumal, Quintana Roo



**Artículo 85.** La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, en su modalidad de Dictamen de Impacto Urbanístico, establecerá las condiciones o requisitos que tendrán que cumplirse para autorizar el proyecto u obra de que se trate, en particular aquellos tendientes a garantizar que los impactos negativos se impidan, mitiguen o compensen, así como a que se evalúen los costos que la obra pueda generar sobre las redes de infraestructura, equipamiento urbano o servicios públicos, mismos que serán sufragados por el promovente.

Los dictámenes de impacto urbanísticos se otorgarán atendiendo a:

I. a V. ...

Las condiciones o requisitos de las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal, en esta modalidad, podrán ser económicos, ambientales o funcionales y referirse a la movilidad, al espacio público, equipamiento, infraestructura y servicios. El promovente deberá garantizar las obligaciones que resulten a su cargo, como resultado del Dictamen de Impacto Urbanístico.

**Artículo 86.** Los Estudios de Impacto Urbanístico deberán incluir:

I. a IV. ...

**Artículo 88.** La Secretaría determinará en la emisión del Dictamen de Impacto Urbanístico:

I. a II. ...

a) a e)

## III. OPORTUNIDAD

18. El artículo 21, fracción II<sup>10</sup>, de la Ley Reglamentaria de la materia establece que, **tratándose de normas generales**, la demanda de controversia constitucional deberá promoverse a partir del día siguiente

<sup>10</sup> Ley Reglamentaria de la materia.

“Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

[...]

II. Tratándose de **normas generales, de treinta días** contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y [...]

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

de la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

19. En el caso, el **Decreto 093** impugnado fue **publicado el jueves veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés** en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, por lo que el plazo de treinta días hábiles transcurrió del **viernes veinticinco de agosto al lunes nueve de octubre de dos mil veintitrés**, como se muestra en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<b>Agosto 2023</b>						
20	21	22	23	<u>24</u>	25	26
<b>Septiembre 2023</b>						
27	28	29	30	31	1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
<b>Octubre 2023</b>						
1	2	3	4	5	6	7
8	<u>9</u>	10	11	12	13	14

20. De dicho plazo deben descontarse los días sábados y domingos; así como el catorce y quince de septiembre, por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 2º de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales, 143 de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y el acuerdo Primero, inciso i) y n), del Acuerdo General 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal<sup>11</sup>.

21. Por tanto, si el escrito de demanda de esta controversia fue depositado en el buzón judicial el **cinco de octubre de dos mil veintitrés** y recibido el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>12</sup>, es de concluirse que **su presentación resulta oportuna**.

### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

22. El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>13</sup> prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones.
23. Por su parte, de los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales<sup>14</sup>, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los

---

<sup>11</sup> **Ley Reglamentaria que rige a esta materia.**

*“Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.*

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

*“Artículo 143. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley”.*

**Acuerdo General Plenario 18/2013.**

*“PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles: [...]*

*i) El dieciséis de septiembre; [...]*

*n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles”.*

<sup>12</sup> Páginas 1 y 51 de la versión digitalizada del escrito de demanda inicial.

<sup>13</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

*“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]*

*i). Un Estado y uno de sus Municipios; [...]*”

<sup>14</sup> **Ley Reglamentaria que rige a esta materia.**

*“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:*

*I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; [...].*

*Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]*”.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

24. En el caso, la demanda fue suscrita por Adrián Armando Pérez Vera, en su carácter de **Síndico del Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo**, lo que acredita mediante copia certificada de la constancia de mayoría y validez, expedida el quince de junio de dos mil veintiuno por el Instituto Electoral de Quintana Roo<sup>15</sup>, y en términos del artículo 41, fracción I, de la Ley de los Municipios de esa entidad federativa<sup>16</sup>, a dicho funcionario le corresponde ejercer la representación legal del Ayuntamiento; por tanto, debe concluirse que dicho funcionario **cuenta con legitimación activa para promoverla**.

### V. LEGITIMACIÓN PASIVA

25. El artículo 105, fracción I, inciso i) <sup>17</sup>, de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

---

<sup>15</sup> Foja 52 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

<sup>16</sup> **Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.**

*“Artículo 92.- A la persona titular de la Sindicatura Municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones: [...]*

*V. Ser la persona Apoderada Jurídica del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte. [...]*”

<sup>17</sup> **Constitución Federal.**

**“Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

**i).** Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (...)

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

26. Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero<sup>18</sup>, de la Ley Reglamentaria que rige a esta materia, establecen que tendrán el carácter de demandados en controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto o incurrido en la omisión objeto de la controversia, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
27. En el caso, por el **Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo** compareció Luis Humberto Aldana Navarro, en su carácter de Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado de Quintana Roo, lo que acredita con las copias certificadas del acta de la reunión de los coordinadores de los dos grupos parlamentarios con derecho a presidir la Junta de Gobierno del Congreso local, celebrada el tres de septiembre de dos mil veintidós; del acta de instalación de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVII Legislatura de dicho órgano legislativo, celebrada el tres de septiembre de dos mil veintidós; y del acta de la sesión número 01 del segundo año de ejercicio constitucional de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de esa autoridad legislativa, celebrada el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés<sup>19</sup>; y en términos del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo<sup>20</sup>, a dicho funcionario le compete

---

<sup>18</sup> **Ley Reglamentaria que rige a esta materia.**

*“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...]”*

*II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; [...]”.*

*“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]”*

<sup>19</sup> Fojas 68 a 86 de la versión digitalizada del escrito de contestación a la demanda presentado por el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

<sup>20</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.**

*“Artículo 51. El presidente de la Junta, será el representante del Poder Legislativo del Estado ante cualquier autoridad y contará con poder amplio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio, previa aprobación de la Junta.*

*La presidencia de la Junta, será ejercida de manera anual de entre los coordinadores de los tres grupos legislativos que cuenten con mayor representación.*

*El secretario de la Junta será electo entre los integrantes de la misma por mayoría simple de votos al inicio de cada año de ejercicio constitucional”.*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

ejercer la representación legal del Congreso local; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta legitimación pasiva en este asunto.**

28. Por el **Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo** compareció Carlos Felipe Fuentes del Río, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo local, quien acreditó su personalidad mediante copia certificada de su nombramiento, expedido por el Gobernador Constitucional del Estado, el primero de marzo de dos mil veintitrés<sup>21</sup>; y en términos del artículo 51, segundo párrafo, de la Constitución Política de esa entidad federativa<sup>22</sup>, tiene la facultad de representar al titular del Ejecutivo local ante esta instancia constitucional; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia.**

### VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

**VI.1. Primera causal alegada por el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. Las disposiciones impugnadas no implican una transgresión directa a la competencia constitucional de la parte actora**

29. El Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo señala que las disposiciones impugnadas no implican una transgresión directa a la competencia constitucional de la parte actora, pues sólo conceden a dicho Poder la facultad de emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, teniendo en cuenta que la materia de asentamientos humanos es

---

<sup>21</sup> Foja 59 de la versión digitalizada de los anexos de contestación de demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

<sup>22</sup> **Constitución Política del Estado de Quintana Roo.**

**“Artículo 51.-** No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

El Titular del Ejecutivo Estatal representará al Estado en los asuntos en que éste sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley. En el supuesto previsto en el Artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado será representado por el Gobernador, en cuyo caso, los convenios que éste celebre deberán ser aprobados por la Legislatura”.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

concurrente, sin que se advierta una facultad exclusiva que se vea afectada por las normas impugnadas, lo que, a su decir, actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal, relativa falta de interés legítimo del Municipio actor.

30. Lo anterior debe **desestimarse**, ya que el estudio de la posible vulneración a la competencia que le reconoce la Constitución Federal al ente actor **corresponde a un análisis que debe desarrollarse en el fondo del asunto**, acorde con el criterio plenario contenido en la jurisprudencia P./J. 92/99.<sup>23</sup>

### **VI.2. Segunda causal alegada por el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. Cosa Juzgada con motivo de la sentencia dictada en la diversa controversia 177/2018**

31. Por otra parte, el Poder Ejecutivo local afirma que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia relativa a la cosa juzgada, prevista en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria que rige a esta materia, pues considera que la presente controversia se promueve contra normas generales, actos u omisiones que han sido materia de la ejecutoria dictada en la diversa controversia constitucional 177/2018, también promovida por el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.
32. Para reforzar su argumento, el Ejecutivo demandado agrega que no estamos en presencia de un nuevo acto legislativo, dado que las autoridades demandadas únicamente cambiaron el nombre de “Constancia de Compatibilidad Territorial” a “Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”, lo que, a su parecer, no implica un cambio

---

<sup>23</sup> Jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, página 710, registro 193266.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

trascendental en las hipótesis normativas que fueron materia del citado precedente y procede sobreseer por cosa juzgada.

33. Lo anterior es **infundado**, por el simple hecho de que, en el caso, se impugna un Decreto totalmente distinto a aquél que fue analizado en el precedente que indica.

34. El artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales dispone lo siguiente:

***“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)***

***Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]***

***(REFORMADA, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2021)***

***IV. Contra normas generales, actos u omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]***

35. Conforme a dicho precepto, la controversia constitucional es improcedente contra normas generales, actos u omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, de lo que se deduce que la indicada causa de improcedencia tiene como requisito, por regla general, que reunidas las circunstancias de coincidencia ahí previstas, **en el juicio anterior exista pronunciamiento de la autoridad judicial en relación con las normas generales, actos u omisiones que se impugnan en el nuevo juicio.**

36. Esta causa de improcedencia se refiere a la **fuerza de la cosa juzgada**, institución jurídica procesal que impide a los órganos jurisdiccionales la tramitación de un nuevo juicio cuando se reclamen las mismas

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

pretensiones ya deducidas en un proceso anterior, a fin de evitar que se condene dos veces a alguien por la misma razón, o bien, impedir que se dicten sentencias contradictorias, pues ello generaría un estado de inseguridad jurídica.<sup>24</sup>

37. Es decir, la referida causa de improcedencia se refiere a la imposibilidad que tiene este Tribunal Constitucional para analizar, de nueva cuenta, normas, actos u omisiones respecto de las cuales ha hecho un pronunciamiento de fondo con la emisión de una sentencia<sup>25</sup> y, de manera particular, aquellas en las que ha declarado su invalidez, de donde se desprende que, para que opere esta causal, además del requisito de identidad de partes y conceptos de invalidez, **la impugnación debe estar dirigida a las mismas normas que fueron materia de una ejecutoria anterior.**
38. Ahora, en sesión de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, este Pleno resolvió la controversia constitucional 177/2018, la cual fue promovida precisamente por el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, actor en esta instancia, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa y en la cual solicitó la invalidez de diversas disposiciones contenidas en el ***“Decreto número 194, por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Quintana Roo, se expide la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Vivienda del Estado de Quintana Roo, se reforman los artículos 16, 24, 34, párrafo segundo, y se adiciona un último párrafo al artículo 184 Ter, todos de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de***

---

<sup>24</sup> Al respecto, véase: **Jurisprudencia 1a./J. 101/2023 (11a.)**, de rubro: **“COSA JUZGADA Y SUS EFECTOS DIRECTO Y REFLEJO. DIFERENCIAS Y REQUISITOS PARA SU ACTUALIZACIÓN”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Undécima Época, Libro 28, Agosto de 2023, Tomo II, página 1157, registro 2026918.

<sup>25</sup> Al respecto, véase: **Jurisprudencia P./J. 47/2008**, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU PROCEDENCIA CONTRA ACTOS IMPUGNADOS EN UNA ANTERIOR EN LA QUE SE SOBRESEYÓ”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 958, registro 169525.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

**Quintana Roo, se reforman los párrafos segundo y tercero y se adiciona un cuarto párrafo al artículo 4 de la Ley de Propiedad de Condominio de Inmuebles del Estado de Quintana Roo, y se reforman el Artículo Segundo de la Ley de Expropiación del Estado de Quintana Roo”,** publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el jueves dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

39. En el caso, el mismo Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, demanda a los mismos Poderes Legislativo y Ejecutivo locales, pero ahora combate el **“Decreto número 093, por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; de la Ley de Acciones Urbanísticas; y de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo”,** publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el jueves veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés.
40. Por tanto, como se adelantó, en el caso no se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, por el simple hecho de que **el Municipio actor realiza la impugnación de un decreto totalmente distinto de aquél que fue materia de la sentencia dictada en la controversia constitucional 177/2018.**
41. No es óbice a esta conclusión el hecho de que el Ejecutivo demandado alegue que en el caso no estamos en presencia de un nuevo acto legislativo, por el hecho de que en el Decreto impugnado por la parte actora únicamente se modificaron ciertas palabras al texto de los preceptos de los que se duele en concreto el actor, sin que exista una modificación sustancial, lo que, a su parecer, hace que se trate de las mismas normas que fueron analizadas en la referida ejecutoria.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

42. A este respecto es de señalarse que dicha autoridad demandada parte de una premisa equivocada, pues lo cierto es que con motivo de la sentencia dictada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la diversa **controversia constitucional 177/2018, las normas ahí invalidadas fueron expulsadas del orden jurídico nacional**, atento a los efectos determinados en ese fallo, ***“a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo”***.
43. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Decreto que ahora combate el Municipio actor, **escapa de la anterior invalidez**, en la medida en que fue emitido por el Congreso local en ejercicio de su libertad configurativa, siendo que el **pronunciamiento sobre su constitucionalidad debe ser materia del estudio de fondo del presente asunto**.
44. Por tanto, con independencia del cambio o no sustancial de los preceptos que fueron materia del precedente en cita, lo cierto es que al haberse llevado un procedimiento legislativo que concluyó con la publicación en el periódico oficial local de un Decreto distinto de aquél que fue materia de la controversia constitucional 177/2018, **ello tiene por desvirtuada la causal de improcedencia relativo a la cosa juzgada**, a que se refiere la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales, de ahí lo **infundado** de lo que alega el Ejecutivo demandado.

### **VI.3. Reforma al artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 093, mediante diverso Decreto 190, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés**

45. Por otra parte, este Pleno advierte de oficio que el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, Tomo III, Número 204 Extraordinario, Décima Época, el ***“Decreto Número 190, por el que se reforma el artículo Sexto Transitorio del Decreto 093, por el que se reforman, derogan y***

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

*adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley de Acciones Urbanísticas, y de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo, de la H. XVII Legislatura del Estado de Quintana Roo, publicado en el periódico oficial del Estado, el 24 de agosto de 2023”, cuyo texto es el siguiente:*

**“LA HONORABLE XVII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO,**

### **DECRETA**

**ÚNICO.** *Se reforma el Artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 093, por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley de Acciones Urbanísticas, y de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo, de la H. XVII Legislatura del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 24 de agosto de 2023, para quedar como sigue:*

### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**PRIMERO AL QUINTO ...**

**SEXTO.** *Durante el ejercicio fiscal de 2023, los derechos establecidos en la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo, por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial, serán aplicables a las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal y el Dictamen de Impacto Urbanístico, a que se refiere esta Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.*

**SÉPTIMO ...**

### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** *El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.*

**SEGUNDO.** *Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.*

**SALÓN DE SESIONES DEL HONORABLE PODER LEGISLATIVO,  
EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, CAPITAL DEL ESTADO DE**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

**QUINTANA ROO, A LOS CATORCE DÍAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTITRÉS.**

**DIPUTADO PRESIDENTE.**

(Rúbrica)

**C. ISSAC JANIX ALANIS**

**DIPUTADA SECRETARIA**

(Rúbrica)

**PROFA. MILDRED  
CONCEPCIÓN ÁVILA VERA”**

46. De lo anterior se observa que **han cesado los efectos** del artículo Sexto Transitorio del Decreto 093 impugnado en este asunto, con motivo de su reforma, a través del diverso Decreto 190, lo que actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con el 65<sup>26</sup>, ambos de la Ley Reglamentaria que rige a este medio de control constitucional, como se explica a continuación:
47. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha observado que la cesación de efectos puede ser el resultado de la modificación de la norma impugnada, no obstante, para que esa modificación produzca el sobreseimiento en la acción, debe ser considerada un **nuevo acto legislativo**.
48. En este sentido, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en acción de inconstitucionalidad, **se deben satisfacer dos aspectos: (1) uno formal**, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo, y **(2) otro material**, consistente en que el cambio sea sustantivo, es decir, que impacte en el sentido o alcance normativo. Lo anterior, acorde con la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.)<sup>27</sup>,

<sup>26</sup> **Ley Reglamentaria de la materia.**

**“Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

**V.** Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; (...).”

**“Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor, de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad”.

<sup>27</sup> **Jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.)**, de texto: “Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO”.**

49. Así, el primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; en tanto que el segundo, consiste en que la modificación sea sustantiva o material y se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.
50. Entonces, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, siempre que esa modificación constituya un **cambio normativo real a la esencia de la institución jurídica** y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa.
51. A partir de ello, resulta conveniente realizar una comparativa del texto normativo impugnado con aquél que fue reformado el primero de julio de dos mil veinticuatro, lo que se realiza en los términos siguientes:

---

*haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, Página 65, Registro 2012802.*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<b>Artículo Sexto Transitorio Texto impugnado</b> (Decreto 093, publicado oficialmente el 24 de agosto de 2023)	<b>Artículo Sexto Transitorio Texto reformado</b> (Decreto 190, publicado oficialmente el 21 de diciembre de 2023)
<b><i>“SEXTO. Durante el Ejercicio Fiscal de 2023, los derechos establecidos en la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo, por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial, serán aplicables a las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal y el Dictamen de Impacto Urbanístico, a que se refiere esta Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.</i></b>	<b><i>“SEXTO. Durante el ejercicio fiscal de 2023, los derechos establecidos en la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo, por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial, serán aplicables a las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal y el Dictamen de Impacto Urbanístico, a que se refiere esta Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.</i></b>

52. De lo visto se advierte que, a través de la reforma de veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés, **al artículo Sexto Transitorio del Decreto 093 impugnado**, se eliminó la referencia a la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo, para ahora indicar la Ley de Derechos de dicha entidad federativa, en lo que respecta a los derechos por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial, que serán aplicables a las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal y el Dictamen de Impacto Urbanístico, a que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano local.
53. En esa medida, es de concluirse que se cumplen los requisitos formal y material para considerar un **nuevo acto legislativo**, toda vez que el legislador local eliminó por completo la referencia a la Ley de Hacienda del Estado, para establecer una ley diversa, la Ley de Derechos de la entidad federativa, de donde deriva que **han cesado los efectos de dichas porciones normativas** y debe **sobreverse** respecto de ellas.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

54. Es aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 47/99<sup>28</sup>, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HA CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO”**.
55. Lo anterior constituye un **nuevo acto legislativo**, formal y material, en la medida en que el legislador local, a diferencia de la regulación efectivamente impugnada, ahora expresamente hace referencia a una Ley diversa, en lo que respecta a la aplicación de los derechos por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial, que serán aplicables a las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal y el Dictamen de Impacto Urbanístico, a que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado.
56. A mayor abundamiento, es de resaltarse que el artículo Sexto Transitorio analizado **ha cumplido su objeto**, en la medida en que se refiere a los derechos aplicables por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial **durante el ejercicio fiscal 2023**, el cual concluyó el treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, por lo que, en el caso, se actualiza el sobreseimiento de este precepto al haber cumplido el objeto para el cual se emitió, esto es, **al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé**.

---

<sup>28</sup> Jurisprudencia P./J. 47/99, de texto: “La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del diverso 59 del mismo ordenamiento legal, se actualiza si en una acción de inconstitucionalidad se plantea la invalidez de una norma general que durante el procedimiento ha sido abrogada por otra posterior, lo que determina sobreseer en el juicio, en términos de lo ordenado por el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Junio de 1999, Página 657, Registro 193771.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

57. Es aplicable, en lo conducente, el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 8/2008<sup>29</sup>, del Pleno de este Tribunal Constitucional, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.
58. En esa medida, es claro que el **artículo Sexto Transitorio del Decreto 093** impugnado en esta vía, **ha cesado en sus efectos** y debe **sobreseerse** en esta acción respecto de ese precepto, dado que, en la especie, se colman los requisitos formal y material para considerar que las modificaciones relativas constituyen un nuevo acto legislativo.

### **VI.4. Reforma al artículo 24, último párrafo, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, mediante Decreto 001 publicado oficialmente el dos de octubre de dos mil veinticuatro**

59. Finalmente, este Pleno advierte que el dos de octubre de dos mil veinticuatro se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, Tomo III, Número 195 Extraordinario, Décima Época, el **“Decreto 001, por el que se reforman: las fracciones I, II, VII, X, XI, XII, XIII, XVIII y XIX del artículo 24; se adicionan: un último párrafo al artículo 24; el**

---

<sup>29</sup> **Jurisprudencia P./J. 8/2008**, de texto: *“La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de “tránsito” que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley citada”*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1111, registro 170414.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023**

*artículo 37 Bis y el artículo 45 Bis, todos de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo”.*

60. En este aspecto, interesa destacar que, dentro de las normas impugnadas por el Municipio actor, se encuentra el **último párrafo del artículo 24** de la citada Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, siendo que, con el referido Decreto de reformas y adiciones de dos de octubre de dos mil veinticuatro, **dicho párrafo fue, asimismo, reformado y pasó a ser el antepenúltimo**, como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

<p align="center"><b>Artículo 24</b> <b>Texto impugnado</b> (Decreto 093, publicado oficialmente el 24 de agosto de 2023)</p>	<p align="center"><b>Artículo 24</b> <b>Texto reformado</b> (Decreto 001, publicado oficialmente el 2 de octubre de 2024)</p>
<p align="center"><b>“SECCION III</b></p> <p><b><i>Evaluación del Impacto Ambiental (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2016)</i></b></p> <p><b><i>Artículo 24.- La realización de las obras o actividades a que se refiere este artículo, se sujetarán al procedimiento de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, mismo que será autorizado por el Instituto conforme al procedimiento previsto en el Reglamento correspondiente:</i></b></p> <p><b><i>[...]</i></b></p>	<p align="center"><b>“SECCION III</b></p> <p><b><i>Evaluación del Impacto Ambiental (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2016)</i></b></p> <p><b><i>Artículo 24.- La realización de las obras o actividades a que se refiere este artículo, se sujetarán al procedimiento de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, mismo que será autorizado por el Instituto conforme al procedimiento previsto en el Reglamento correspondiente:</i></b></p> <p><b><i>[...]</i></b></p>
<p><b><i>(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)</i></b></p> <p><b><i>La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, expedirán las disposiciones administrativas que permitan unificar, armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos de gestión de las manifestaciones de impacto</i></b></p>	<p><b><i>(REFORMADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)</i></b></p> <p><b><i>La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, expedirán las disposiciones administrativas que permitan unificar, armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos de gestión de las manifestaciones de impacto</i></b></p>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<i>ambiental y los dictámenes de impacto urbanístico a que hacen referencia esta ley y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.</i>	<i>ambiental y los dictámenes de impacto territorial a que hacen referencia esta Ley y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.</i>  <i>(ADICIONADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)</i> <i>Las dependencias y entidades públicas no podrán llevar a cabo la inscripción al Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de Quintana Roo sin contar con la autorización en materia de impacto ambiental correspondiente.</i>
---	--

61. De lo visto, se aprecia que el último párrafo del artículo 24 impugnado, fue reformado con motivo del Decreto 001, publicado oficialmente el dos de octubre de dos mil veinticuatro, en la porción normativa **“dictámenes de impacto urbanístico”**, para ahora señalar **“dictámenes de impacto territorial”**, esto en el contexto de las facultades de la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente local, en coordinación con la diversa Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, para armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos.
62. Es de destacarse que al resolver la referida controversia constitucional 177/2018, este Tribunal Pleno declaró la invalidez del **artículo 24, párrafo último, en su porción normativa “y los dictámenes de impacto territorial”**, de la **Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo**, reformado mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.
63. En ese sentido, se aprecia con claridad que el legislador local, a través del Decreto 001, de dos de octubre de dos mil veinticuatro, retomó la redacción que fue invalidada por este Alto Tribunal; puesto que antes de la reforma impugnada en este asunto, el texto del último párrafo del

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

artículo 24 hacía referencia a “**dictámenes de impacto territorial**”, siendo que el texto aquí impugnado hace referencia a “**dictámenes de impacto urbanístico**”.

64. No obstante, la mayoría de este Pleno considera que debe **sobreseerse** respecto del **último párrafo del artículo 24** de la **Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo**, toda vez que, con independencia de su cambio de sentido normativo, dicha norma constituye un **nuevo acto legislativo**. Esto es así debido a que, mediante el Decreto 001, publicado el dos de octubre de dos mil veinticuatro, el legislador local realizó un nuevo procedimiento de reforma, agotando las fases del proceso legislativo y generando una modificación normativa formalmente distinta a la originalmente impugnada, lo que implica la **cesación de efectos** de la disposición combatida en el presente juicio de controversia constitucional, actualizándose la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 65, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia.

### VII. ESTUDIO DE FONDO

65. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39 y 40, de la Ley Reglamentaria que rige a este procedimiento constitucional<sup>30</sup>, resulta procedente precisar que el Municipio actor formula en su demanda dos conceptos de invalidez concretos.

---

<sup>30</sup> **Ley Reglamentaria de la materia.**

**Artículo 39.** *Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.*

**Artículo 40.** *En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.*

**Artículo 41.** *Las sentencias deberán contener:*

*I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;*”

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

66. En el primero, se duele de la facultad que el Congreso del Estado otorgó al Ejecutivo local para expedir la **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal** por conducto de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, respecto de lo cual aduce violación a la competencia que tiene reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, pues estima que ello condiciona las autorizaciones municipales sobre uso de suelo y licencias de construcción. El Municipio actor inicia este concepto de invalidez destacando el artículo 66 de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**; no obstante, esta impugnación abarca diversos preceptos que señala como impugnados, tanto de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ambos de la citada entidad federativa, los cuales se ven relacionados con la expedición y tramitación del referido documento.
67. Finalmente, en su segundo concepto de invalidez, el ente actor combate específicamente los párrafos primero y sexto del artículo 46 de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, por exceptuar a los desarrolladores de conjuntos urbanos tipo condominio de transmitir **áreas de cesión para destinos** que permitan generar o alojar áreas verdes, equipamiento y servicios públicos municipales y, en su lugar, que aquellos garanticen mediante aportación y/o la construcción y entrega de infraestructura en favor del Municipio, lo que considera vulnera el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, al incidir en la potestad municipal de incorporar a su esfera patrimonial aquellos bienes inmuebles indispensables para destinarse.
68. Atento a ello, el análisis de fondo se realizará en los términos siguientes:

APARTADO	TEMA
VII.1	<b>Marco conceptual y jurisprudencial sobre las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos</b>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

VII.2	<b>Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal</b> (estudio del primer concepto de invalidez)
VII.3	<b>Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos</b> (estudio del segundo concepto de invalidez)

### VII.1. Marco conceptual y jurisprudencial sobre las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos

69. Este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, a partir de lo resuelto por este Pleno en las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009<sup>31</sup>; con el objeto de fijar un parámetro de regularidad que oriente, tanto el trabajo legislativo en la confección normativa de la facultad concurrente, así como en la resolución de los conflictos que en su aplicación puedan suscitarse. Parámetro que resulta conveniente traer a cuenta, a fin de analizar en lo particular la materia de la presente controversia constitucional.
70. A partir de la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis al artículo 73 fracción XXIX, en la que se incluyó el inciso C, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En el caso de la materia de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división

---

<sup>31</sup> Promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, por unanimidad de once votos.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución Federal, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

71. Así, la Constitución establece en su artículo 73, XXIX-C, que el Congreso tiene la facultad de: *“expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”*.
72. Vale la pena transcribir ciertos párrafos de la exposición de motivos y del dictamen de la cámara de origen de la reforma del seis de febrero de mil novecientos setenta y seis a los artículos 27, 73, XXIX-C, y 115, en donde queda muy clara la intención del constituyente:

### ***“Exposición de motivos:***

***“(…) Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la carta fundamental y en la Ley Reglamentaria correspondiente.***

***En los sistemas de Gobierno Federal, lo que ha determinado el conferirle a la Federación una competencia, es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una Entidad Federativa en lo particular; ese ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del texto constitucional y especialmente destacado por el artículo 117 de la Constitución en vigor. En este mismo sentido los problemas que pertenecen a dos o más Entidades Federativas en materias de nivel nacional deben atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los***

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

*tribunales federales para dirimir las controversias que se susciten entre dos Entidades Federativas.*

*La Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urbana, por tanto en los términos del artículo 124 se entiende en principios como una materia reservada a los Estados; sin embargo, es de señalarse que además de las razones históricas que explican la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de Gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones, que concurren a la misma.*

*En los términos de la vigente distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, y en otras materias, así como lo relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación, tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial, y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las que constituyen el elemento de atracción básica en la elección que los grupos humanos toman para asentarse.*

*La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de Gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.*

*(...)*

*Las autoridades deberán dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamientos humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, con objeto de planear y regular la fundación de las ciudades y demás centros de población; su conservación y mejoramiento.*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

**En consecuencia con lo anterior, se propone la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal Reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.**

**Finalmente, en el artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia en las Entidades Federativas, de los Municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados”.**

**Dictamen. Cámara de Diputados:**

**(...) “La adición de la fracción XXIX – C al artículo 73 constitucional, facultará al Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos. Esta disposición fundamentará la expedición de una Ley Federal que defina bases generales para regular y coordinar la incidencia de los tres niveles gubernamentales en el ordenamiento de los centros de población.**

**Con esta estructura normativa, Gobierno Federal, Entidades Federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán al cumplimiento de los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Se evitarán interferencias competenciales en materia urbana propiciadas por el actual régimen; se favorecerá el crecimiento controlado de las áreas, citadinas, una más adecuada distribución poblacional y un mejor aprovechamiento de nuestros recursos.**

**Avance significativo en materia de coordinación constituye la adición al artículo 115 constitucional con las fracciones IV y V. La primera estatuye la facultad de los Estados y Municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, a efecto de cumplir, en el ámbito de sus respectivas competencias, con la filosofía de esta reforma y con la Ley Federal de la materia.**

**La nueva fracción V del citado precepto, permitirá afrontar eficazmente el problema de las megalópolis. La continuidad geográfica formada por varios centros urbanos, comprendidos en territorios municipales de dos o más**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

***Entidades Federativas, podrá enfocarse por los niveles competenciales federal, estatal y municipal. El desarrollo de estas áreas se plantará y regulará en acción conjunta y coordinada”.***

73. A su vez, el artículo 27, párrafo tercero, en su segunda parte establece lo siguiente:

***“(…) En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.***

74. El veintiséis de mayo de ese mismo año, fue publicada la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. Esta Ley General de Asentamientos Humanos fue modificada en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal. El artículo 1º de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente establece lo siguiente:

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

***“Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.***

***Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto:***

***I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;***

***II. Establecer la conurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional;***

***III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación de la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, consolidación y Conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;***

***IV. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población, y***

***V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.***

75. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por parte de la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad estudiada entre los tres niveles de Gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a sus objetivos establecidos, estos sí, directamente en el artículo 27 de la Constitución Federal.

76. Además, esta facultad constitucional debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

nacional que se agregó al texto constitucional posteriormente; este carácter se encuentra claramente en la misma Ley General de Asentamientos Humanos vigente que establece:

***“Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales”.***

77. Hay que destacar que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. De este modo, podemos afirmar inicialmente que: entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.
78. Existen, por tanto, dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y, la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como: congruencia, coordinación y ajuste.
79. Por su parte, desde el punto de vista del ámbito municipal, el artículo 115 en su fracción V, establece las facultades del Municipio en materia de

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

asentamientos humanos. Esta fracción en particular, hay que subrayarlo, no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del Municipio, ni a servicios públicos que deben prestarse por el mismo, pues estas se encuentran expresamente previstas en las diversas fracciones II y III, respectivamente<sup>32</sup>.

80. Así, el 115 en su fracción V, se dedica a enumerar las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; esta fracción dispone:

***“V.- 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;***
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;***
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;***
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;***
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;***
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;***
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;***
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e***
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.***

***En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución,***

---

<sup>32</sup> Los criterios específicos de la fracción II son los derivados de la Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, resuelta el 7 de julio de 2005.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

***expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”.***

81. Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional (actual inciso c); control y vigilancia de la utilización de suelo (actual inciso d); formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros (actual inciso h); y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales (actual inciso i). Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve, simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos, tal como se advierte del dictamen de la cámara de origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios<sup>33</sup>.
82. Fue entonces, en la reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, cuando se estableció de manera expresa la facultad municipal relacionada con la zonificación y planes de desarrollo urbano, pero sin la intención del constituyente de que esta facultad fuera más allá de una intervención por parte del Municipio en las facultades estatales y federales en la materia, originarias desde la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, como lo hemos referido anteriormente; tan es así, que el Municipio en estos momentos históricos era todavía

---

<sup>33</sup> Dictamen de la cámara de origen: “4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional”.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

“administrado” y no “gobernado” por un ayuntamiento<sup>34</sup>. La reforma de mil novecientos noventa y nueve, si bien no tocó sustantivamente la fracción V más que para ordenar su redacción, si cambió el *contexto normativo* constitucional general en el cual debe enmarcarse la *tendencia interpretativa* de la facultad que ahora nos ocupa. Lo anterior significa que el texto analizado no puede significar exactamente lo mismo antes y después de la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ya que la misma otorgó una nueva posición constitucional al Municipio frente al estado y a la misma Federación<sup>35</sup>.

83. Es decir, que la intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano no puede tener la misma intensidad antes y después de la reforma referida, y aun cuando la diferencia no puede ser sustantiva,

---

<sup>34</sup> La exposición de motivos de la reforma del dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se refiere a la fracción estudiada solamente en el siguiente párrafo que se transcribe: “Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que *en la Fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales*, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución”; por su parte, el dictamen de la cámara de origen es aún más escueto ya que sólo precisó lo siguiente: “A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, *enriquece notablemente la facultad de los municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano*, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional”.

<sup>35</sup> Esto es claro de una gran cantidad de precedentes emitidos por este Alto Tribunal, dentro de los que destacan los siguientes criterios: P./J. 84/2001. “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN”; P./J. 122/2004. “PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)”; P./J. 46/2004. “RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES”; P./J. 136/2005. “ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN”; P./J. 134/2005. “MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO”; P./J. 132/2005. “MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA”; P./J. 153/2005. “MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA”; P./J. 12/2005. “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

sino sólo de grado, sí le debe otorgar al Municipio una autonomía cierta frente a la planeación estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella.

### VII.2. Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal (estudio del primer concepto de invalidez)

84. En su primer concepto de invalidez, el Municipio actor combate de manera destacada el **artículo 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, al señalar que vulnera la competencia que tiene reconocida en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, porque impone la tramitación de una **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, que expedirá la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable local para que se haga constar que las acciones urbanísticas son congruentes y compatibles con la planeación urbana y metropolitana, y que constituye el ordenamiento urbano del Estado, anulando por completo la libertad política del ente municipal para configurar su régimen interior. Asimismo, aduce que se contravienen los principios de razonabilidad y proporcionalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque no existe motivo que justifique condicionar la eficacia jurídica normativa de los planes y programas de desarrollo urbano municipal.
85. Como se destacó, dentro de esta impugnación particular, el Municipio actor combate otros preceptos que se regulan la expedición y trámite de la **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, concretamente:
- 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII; 12, fracción VI; 75, párrafo segundo; 80 primer párrafo, fracción I, penúltimo y último párrafos; 81, párrafo primero, penúltimo y último párrafos; 82, primer párrafo; 83; 84 primer y último párrafos; 85, párrafo primero, segundo y último párrafo; 86, primer párrafo; 88, primer párrafo; 95, párrafo último; 124, fracción I; 155 fracción I; 168

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

fracción II; 195, fracción I y 198 párrafo primero, todos de la **Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**;

- 5, fracción I; 60; 65, último párrafo y 66, todos de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**; y
- 24, párrafo penúltimo, de la **Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo** (reformado mediante Decreto 001, publicado oficialmente el dos de octubre de dos mil veinticuatro).

86. El texto de tales preceptos es del tenor siguiente:

### **Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 7. Para los efectos de esta la (sic) ley se entenderá por:  
[...]**

**XIII. Constancia de Congruencia Urbanística Estatal. Es el documento oficial expedido por la Secretaría, en el cual se hace constar que una acción urbanística es congruente y compatible con la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento urbano del Estado. También hace constar su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la infraestructura, así como la factibilidad de dotar de servicios públicos y, en su caso, establece los requisitos y condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos en el entorno urbano; [...]**

**XXII. Dictamen de Impacto Urbanístico. Es una modalidad de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, necesario para que las acciones urbanísticas que por su dimensión, características o efecto en un centro de población o en las redes de infraestructura y servicios públicos, requiere de un estudio específico de impacto sobre la congruencia del polígono y sus colindantes, con la infraestructura urbana;**

**XXVIII. Estudio de Impacto Urbano: Documento necesario para la obtención del Dictamen en la materia, en que se exponen y evalúan la magnitud de impactos o alteraciones que cause o pueda causar una acción urbanística, pública o privada, contempladas en esta ley, que por su ubicación, funcionamiento, complejidad o magnitud afecte a la infraestructura, a los servicios públicos del área; el espacio, la imagen y paisaje urbanos o la estructura socioeconómica; signifique un riesgo para la vida, la salud o los bienes de la comunidad, implique su desplazamiento o expulsión paulatina; o, determine una afectación para el patrimonio cultural del centro de población, incluyendo las condiciones y medidas para evitar, reducir o**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

*compensar los efectos negativos sobre el desarrollo urbano; [...]*”.

*“Artículo 12. La Secretaría, además de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, tendrá las*

*siguientes: [...]*

*VI. Otorgar o negar la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal y, en su caso, resolver sobre los dictámenes de impacto urbanístico de los estudios que se sometan a su consideración, conforme esta ley y demás disposiciones aplicables; [...]*”.

*“Artículo 75. [...].*

*(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)*

*Los fedatarios públicos en el Estado deberán solicitar a toda persona que celebre contratos o convenios relativos a la transmisión o aportación de la propiedad de inmuebles, la Constancia de Uso del Suelo o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, donde conste la zonificación aplicable al predio de que se trate, e incluir en el apéndice de la escritura dicha constancia o documento, mismo que será requisito para la inscripción respectiva ante las oficinas registrales del Estado”.*

*“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)*

*Artículo 80. Toda persona física o moral, pública o privada, que pretenda realizar acciones urbanísticas, obras o introducir servicios en materia de asentamientos humanos en el Estado a que se refiere el artículo siguiente, deberá obtener previa ejecución de dichas acciones u obras, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que le expida la Secretaría, la cual verificará que las mismas sean congruentes con:*

*(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)*

*I. El ordenamiento, la planeación urbana y metropolitana;*

*[...]*

*(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)*

*Para tramitar y obtener la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes.*

*(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)*

*En caso de omisión a las disposiciones establecidas en este artículo, la Secretaría o la autoridad municipal, en su caso, estará facultada para exigir, en cualquier momento y a costa del promovente, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que corresponda, según sea el caso y que de manera dolosa y*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

*premeditada no fuera debida y oportunamente solicitada ante la Secretaría; lo anterior sin perjuicio de las medidas de seguridad y sanciones que considere necesarias imponer por tales omisiones, cuando se haya instaurado por tales motivos algún procedimiento administrativo en su contra”.*

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 81. El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar y en su caso expedir, negar, cancelar, condicionar y exigir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal en los siguientes casos:**

**I. Construcción o ampliación de vialidades regionales, metropolitanas u otros componentes de la infraestructura para la movilidad que comuniquen a más de un Municipio;**

**II. Vialidades primarias, tales como periféricos y libramientos;**

**III. Centrales de carga, terminales multimodales, centrales de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos;**

**IV. Plantas de almacenamiento o venta de combustibles, para servicio público o privado;**

**V. Equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, religiosos o recreación mayores de mil metros cuadrados de superficie o de construcción;**

**VI. Todas las acciones urbanísticas mayores de dos mil quinientos metros cuadrados de superficie o de mil quinientos metros cuadrados de construcción;**

**VII. Todas las acciones urbanísticas fuera de los centros de población o en los casos en que se pretenda aplicar lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de esta ley;**

**VIII. Hoteles mayores de mil doscientos metros cuadrados de superficie o de construcción;**

**IX. Industrias de cualquier tipo;**

**X. La relotificación, parcelación o subdivisión de terrenos con superficie igual o mayor a los cinco mil quinientos metros cuadrados;**

**XI. La fusión de terrenos con superficie resultante igual o mayor a los cinco mil metros cuadrados;**

**XII. Fraccionamientos o conjuntos urbanos en cualquiera de sus modalidades;**

**XIII. La constitución o modificación del régimen de propiedad en condominio;**

**XIV. La modificación, demolición o ampliación de inmuebles de patrimonio cultural, y**

**XV. Bancos de extracción de materiales pétreos.**

**(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

**La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal contendrá y proporcionará los datos, elementos, medidas de mitigación, condicionantes, criterios o lineamientos de congruencia territorial y desarrollo urbano aplicables conforme a esta ley.**

**(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Las dependencias y entidades públicas no podrán llevar a cabo la incorporación de suelo rural a urbano sin contar con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”.**

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 82. Las solicitudes de Constancia de Congruencia Urbanística Estatal deberán acompañarse de las autorizaciones municipales donde se apruebe la acción urbanística de que se trate, y en su caso, complementar la información relativa a:**

- I. La ubicación, medidas y colindancias del área o predio;**
- II. Los antecedentes jurídicos de propiedad o posesión del área o predio;**
- III. La identificación catastral;**
- IV. El número oficial, en su caso;**
- V. El uso o destino actual, y el que se pretenda utilizar en el área o predio;**
- VI. El proyecto que se pretenda realizar, con memoria descriptiva y planos generales, incluyendo áreas, niveles y superficies;**
- VII. La asignación de usos o destinos permitidos, compatibles, prohibidos o condicionados, de acuerdo con lo previsto en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley;**
- VIII. Las restricciones de urbanización y construcción que correspondan de conformidad con el tipo del fraccionamiento, conjunto urbano, barrio, colonia o zona, y**
- IX. Las factibilidades de conexión y abasto de agua potable, servicio de alcantarillado sanitario y dotación de energía eléctrica”.**

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 83. Las solicitudes de Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, una vez integrado (sic) los expedientes de que se trate, deberán ser emitidos por la Secretaría en un plazo máximo de veinte días hábiles, previo el pago de derechos correspondientes.**

**En caso de que una acción urbanística presente una dimensión o complejidad que amerite un análisis más exhaustivo, la Secretaría podrá ampliar ese plazo por única vez, por otro plazo**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

**hasta de veinte días hábiles más para emitir, negar o condicionar la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal correspondiente.**

**En caso de que transcurran los plazos indicados en este artículo, sin que la Secretaría emita su resolución, aplicará la negativa ficta y se tendrá como negada la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal de que se trate. En caso de que aplique la negativa ficta, los servidores públicos omisos o negligentes se sujetarán a las sanciones contempladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

**Las notificaciones de la Secretaría a los interesados, relacionados con el trámite y resolución de las solicitudes a que se refiere este artículo, podrán realizarse mediante estrados, correo electrónico y a través de su página electrónica.**

**Las (sic) Constancia de Congruencia Urbanística Estatal y demás actos administrativos que de estas deriven y que hubieran sido otorgados por error, dolo o mala fe, serán declarados nulos de pleno derecho. En esos casos, se promoverá el juicio de lesividad ante el Tribunal de Justicia Administrativa en los términos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo y el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, independientemente de las responsabilidades penales que resulten de los actos u omisiones respectivas.**

**Las personas físicas o morales, titulares de una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, deberán presentar un aviso de terminación de obras a la Secretaría, dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles de la conclusión de tales obras, para que dicha dependencia pueda verificar el adecuado uso de las autorizaciones concedidas y lleve el registro estadístico correspondiente”.**

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 84. Se requerirá de una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal en su modalidad de Dictamen de Impacto Urbanístico en los siguientes casos:**

**I. Las acciones a que se refieren las fracciones I, II, III, IV y XV del artículo 81, cualquiera que sea su tipo y dimensión;**

**II. En los proyectos de vivienda que tengan más de quince mil metros cuadrados de construcción;**

**III. En los proyectos que incluyan oficinas, comercios o servicios, por más de cuatro mil quinientos metros cuadrados de construcción;**

**IV. Establecimientos mercantiles en los que se pretenda preponderantemente la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos, bajo el sistema de autoservicio, de más de novecientos metros cuadrados de construcción;**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

**V. Industrias de más de tres mil metros cuadrados de construcción o superficie;**

**VI. Equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio o recreación que brinden servicios regionales o que supongan edificaciones mayores a cuatro mil quinientos metros cuadrados**

**construcción; y**

**VII. Las acciones de densificación urbana descritas en la fracción II inciso b) del artículo 77, y las descritas en el artículo 78 cualquiera que sea su tipo y dimensión.**

**(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Los interesados que pretendan llevar a cabo alguna de las obras a las que se refiere este artículo, deberán presentar ante la Secretaría un Estudio de Impacto Urbano, mismo que se resolverá en un plazo máximo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente de su recepción, sin perjuicio de otras autorizaciones que procedan. Este plazo podrá prorrogarse por única ocasión, hasta por un plazo igual, a juicio de la Secretaría, cuando por la dimensión o complejidad de la acción de que se trate así lo amerite”.**

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 85. La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, en su modalidad de Dictamen de Impacto Urbanístico, establecerá las condiciones o requisitos que tendrán que cumplirse para autorizar el proyecto u obra de que se trate, en particular aquellos tendientes a garantizar que los impactos negativos se impidan, mitiguen o compensen, así como a que se evalúen los costos que la obra pueda generar sobre las redes de infraestructura, equipamiento urbano o servicios públicos, mismos que serán sufragados por el promovente.**

**(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Los dictámenes de impacto urbanísticos se otorgarán atendiendo a:**

**I. Evitar costos lesivos en la prestación de servicios públicos, ponderando la magnitud, intensidad y ubicación de la obra de que se trate;**

**II. Evitar la saturación de las redes viales, hidráulicas y eléctricas de los centros de población;**

**III. Asegurar la compatibilidad y mantener el equilibrio de la estructuración compositiva entre los diferentes usos y destinos previstos en la zona o región de que se trate, preservando la imagen urbana, calidad de vida y el bien común;**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

**IV. Atender los criterios de preservación de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente, y**

**VII. Impedir riesgos y contingencias urbanas.**

**(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Las condiciones o requisitos de las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal, en esta modalidad, podrán ser económicos, ambientales o funcionales y referirse a la movilidad, al espacio público, equipamiento, infraestructura y servicios. El promovente deberá garantizar las obligaciones que resulten a su cargo, como resultado del Dictamen de Impacto Urbanístico”.**

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 86. Los Estudios de Impacto Urbanístico deberán incluir:**

**I. Los datos del promotor y propietario, así como la ubicación, descripción detallada y calendario de la obra o actividad proyectada;**

**II. La descripción puntual de los usos del suelo y su compatibilidad con otras actividades de la zona en que se ubique;**

**III. La descripción detallada de los impactos territoriales de la obra proyectada, bajo el supuesto de utilización plena de inmueble en un momento de demanda máxima, y**

**IV. En el caso de que cualquiera de los impactos a que se refiere la fracción anterior, muestre resultados que incidan negativamente las alternativas o medidas para evitar, reducir o compensar dichos impactos”.**

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 88. La Secretaría determinará en la emisión del Dictamen de Impacto Urbanístico:**

**I. La procedencia del proyecto u obra de que se trate, para lo cual podrá imponer las medidas de mitigación necesarias para evitar o minimizar los efectos negativos que pudiera generar, pudiéndose, en su caso, determinar el pago de compensaciones, y**

**II. La improcedencia de una obra o proyecto, considerando que:**

**a) El uso pretendido no es compatible o esté prohibido, con el uso asignado por el programa aplicable;**

**b) Los efectos no puedan ser minimizados a través de las medidas de mitigación o compensación propuestos y, por consecuencia, se genere afectación a la población o a la estructura urbana;**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

**c) El riesgo a la población en su salud o sus bienes no pueda ser evitado por las medidas propuestas o por la tecnología constructiva y de sus instalaciones;**

**d) Exista falsedad en la información presentada por los solicitantes o desarrolladores, o**

**e) El proyecto altera de forma significativa la estructura territorial o la prestación de servicios públicos. Para la emisión del Dictamen de Impacto Territorial, la Secretaría deberá tomar en cuenta los programas a que se refiere el artículo 31 de esta ley, así como las demás normas y ordenamientos en la materia”.**

**“Artículo 95. [...]**

**[...]**

**(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Los conjuntos urbanos, condominios y/o fraccionamientos deberán contar con un Dictamen de Impacto Urbanístico emitido por la Secretaría, en el que se establecerá que las obras de infraestructura, urbanización, corredores biológicos, equipamiento urbano, espacio público y movilidad resultante, así como las externalidades negativas que genere y sus mitigaciones y condicionantes, serán a cuenta del interesado”.**

**“Artículo 124. La incorporación de áreas o predios al desarrollo urbano, cualquiera que sea su régimen de propiedad, deberá cumplir con los siguientes requisitos:**

**(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**I. Estar contemplada y permitida en un Programa de Desarrollo Urbano y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley;**

**[...]”.**

**“Artículo 155. El reagrupamiento parcelario se sujetará a las siguientes normas:**

**(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**I. Cumplir con las determinaciones del programa municipal y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal.**

**[...]”.**

**“Artículo 168. Para realizar una acción urbanística, en complemento a las autorizaciones municipales, se deberá contar con:**

**[...]**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

**(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**II. La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que expida la Secretaría, en los supuestos y términos que establece esta ley, para la obtención de la terminación de obra;**

**[...]”.**

**“Artículo 195. La vigencia de las autorizaciones urbanísticas a que se refiere este ordenamiento se ajustará a lo siguiente:**

**(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**I. Las Constancias de Zonificación y de Congruencia Urbanística Estatal tendrán una vigencia indefinida, a menos que cambien los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, en cuyo caso quedarán sin efecto y deberán ajustarse a las nuevas disposiciones;**

**[...]”.**

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 198. Los notarios, registradores y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos relacionados con el uso, aprovechamiento, trasmisión o gravamen de bienes inmuebles, previa comprobación de la existencia de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como de las autorizaciones municipales correspondientes, de conformidad con lo previsto en esta ley; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.**

**[...]**

**[...]”.**

### **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**

**“Artículo 5. Corresponde al Gobierno del Estado:**

**(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**I. Emitir las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal en cualquiera de sus modalidades, en los términos de este ordenamiento y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo; [...]”.**

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 60. Todas las autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados”.**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

**“Artículo 65. [...].**

**(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**La congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación es obligatoria, y todo nuevo desarrollo autorizado o realizado al margen de la misma derivará en procedimientos administrativos y en las causas penales procedentes. Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas”.**

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 66. Para el caso de nuevos desarrollos, una vez obtenida la autorización municipal, el promovente, previo al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, deberá tramitar y obtener de la Secretaría la Constancia (sic) Congruencia Urbanística Estatal, en los términos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.**

**Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo**

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2016)**

**Artículo 24.- La realización de las obras o actividades a que se refiere este artículo, se sujetarán al procedimiento de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, mismo que será autorizado por el Instituto conforme al procedimiento previsto en el Reglamento correspondiente:**

**[...]**

**(REFORMADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)**

**La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, expedirán las disposiciones administrativas que permitan unificar, armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos de gestión de las manifestaciones de impacto ambiental y los dictámenes de impacto territorial a que hacen referencia esta Ley y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.**

87. Visto lo anterior, resulta **fundado** lo que alega el Municipio actor.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

88. Este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 177/2018<sup>36</sup>, declaró la invalidez de diversos preceptos contenidos en el Decreto 194, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el jueves dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, por medio del cual se expidieron, reformaron y adicionaron diversos ordenamientos legales del Estado de Quintana Roo, dentro de los cuales destacan la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado; la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado; y la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado.
89. Se observó que la facultad del Poder Ejecutivo estatal para emitir una **Constancia de Compatibilidad Territorial** transgrede la competencia exclusiva que tiene reconocida el Municipio actor para autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, previstas en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>37</sup>.
90. Siguiendo dicho precedente, es de observarse que, en el caso, el artículo 3 de la Ley de Acciones Urbanísticas ahora impugnada<sup>38</sup>, señala que **“En**

<sup>36</sup> **Controversia constitucional 177/2018.** Pleno. Resuelta en sesión de 18 de marzo de 2021, 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.

<sup>37</sup> **Constitución Federal.**

*“Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)*

**V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: (...)**

**d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; (...)**

**f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; (...)**

<sup>38</sup> **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo.**

*“Artículo 3. En la aplicación e interpretación de las disposiciones de esta ley, se deberán considerar los principios y normas establecidas en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.*

*Las autoridades estatales y municipales adoptarán las medidas para que las acciones contempladas en esta ley sean un medio para la promoción de una cultura urbanística de corresponsabilidad cívica y*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

*la aplicación e interpretación de las disposiciones de esta ley, se deberán considerar los principios y normas establecidas en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.*

91. Ahora, las fracciones I y XXIII del artículo 7 de la Ley de Asentamientos Humanos vigente en la citada entidad federativa, definen lo que debe entenderse por **“Acción Urbanística”** y **“Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”**, en los términos siguientes:

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 7. Para los efectos de esta la (sic) ley se entenderá por:**

**I. Acción Urbanística: Actos o actividades tendientes al uso o aprovechamiento del suelo, tales como fusiones, subdivisiones, parcelaciones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, restauración, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que por su naturaleza están determinadas en los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; así como los programas (sic) desarrollo urbano y cuentan con las constancias y/o autorizaciones correspondientes. Comprende también la realización de obras de equipamiento, infraestructura o servicios urbanos en la entidad; (...)**

**XIII. Constancia de Congruencia Urbanística Estatal: Es el documento oficial expedido por la Secretaría, en el cual se hace constar que una acción urbanística es congruente y compatible con la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento urbano del Estado. También hace constar su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la infraestructura, así como la factibilidad de dotar de servicios públicos y, en su caso, establece los requisitos y condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos negativos en el entorno urbano; (...)**”

---

social, respeto a la legalidad y dignidad del ser humano, para lograr un crecimiento ordenado y con sustentabilidad”.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

92. De lo anterior se observa que el legislador del Estado de Quintana Roo, estableció que:

- La **acción urbanística** comprende los **actos tendientes al uso o aprovechamiento del suelo, que por su naturaleza están determinadas en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano** y cuentan con las autorizaciones correspondientes; asimismo, comprende la realización de **obras de equipamiento, infraestructura o servicios urbanos en la entidad**; y
- **En la realización de cualquier acción urbanística**, debe **verificarse su compatibilidad** con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana; y asimismo, que contribuye al ordenamiento territorial del Estado, lo cual se realiza a través de una **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, en la cual se hace constar **su adecuada inserción** en las redes del espacio público, el equipamiento e infraestructura, así como la factibilidad de dotar de servicios públicos y, en su caso, los requisitos y condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno.

93. En esa guisa, el artículo **5, fracción I**, impugnado, contenido en la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, a través del cual el legislador local facultó al Poder Ejecutivo estatal para que, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, lleve a cabo el procedimiento para la emisión de la **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, a fin de que analice y verifique que las acciones urbanísticas son congruentes con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana, así como que las obras o actividades tengan un impacto en dichos ámbitos.

94. Por su parte, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo ahora impugnada por el Municipio actor, dedica sus artículos 80 a 88 a regular el Capítulo Cuarto, denominado **“De la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”**, en el cual destaca su artículo 81, donde se determinan los supuestos en los que el Ejecutivo local, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, puede autorizar y, en su caso, expedir, negar, cancelar, condicionar, así

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

como exigir la **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal referida a acciones urbanísticas**.

95. De lo visto, se observa que la Constancia de Compatibilidad es un documento expedido por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, por lo cual se hace constar que una acción urbanística, es decir, un acto o actividad tendiente al uso o aprovechamiento del suelo —como fraccionamientos, condominios y urbanizaciones—, primero, es compatible con el ordenamiento territorial y planeación urbana y metropolitana, segundo, que contribuye al ordenamiento territorial del Estado, y tercero, que es factible dotar de servicios públicos a determinada acción urbanística.

96. Asimismo, cabe destacar que, en términos de los artículos 85 a 88 de la Ley de Asentamientos Humanos de Quintana Roo, se regula una modalidad de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal denominada **“Dictamen de Impacto Urbanístico”**, a través del cual se establecen las condiciones o requisitos que deben cumplirse para autorizar un proyecto u obra de que se trate, en particular aquellos tendientes a garantizar que los impactos negativos se impidan, mitiguen o compensen, así como a que se evalúen los costos que la obra pueda generar sobre las redes de infraestructura, equipamiento urbano o servicios públicos.<sup>39</sup>
97. En esos términos, este Tribunal Pleno observa que la emisión de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal implica un acto unilateral del Poder Ejecutivo local que, si bien tiene por finalidad verificar la

---

<sup>39</sup> **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.**

*“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)*

**Artículo 7.** *Para los efectos de esta la (sic) ley se entenderá por: [...]*

**XXII. Dictamen de Impacto Urbanístico:** *Es una modalidad de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, necesario para aquellas acciones urbanísticas que por su dimensión, características o efecto en un centro de población o en las redes de infraestructura y servicios públicos, requieren de un estudio específico de impacto sobre la congruencia del polígono y sus colindantes, con la infraestructura urbana; [...]*”.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

congruencia y compatibilidad de las obras o acciones urbanísticas, lo cierto es que **termina por condicionar las autorizaciones sobre uso de suelo y licencias de construcción que previamente emitió el Municipio, con base en el escrutinio que efectúe la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable de la entidad federativa.**

98. En efecto, por una parte, el artículo 80, párrafo segundo<sup>40</sup>, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, determina que **“Para tramitar y obtener la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes”**; incluso, el último párrafo de dicho precepto determina que, **la autoridad municipal, en caso de omisión dolosa, exija en cualquier momento y a costa del promovente, la Constancia de Compatibilidad Territorial respectiva**; ello sin perjuicio de las medidas de seguridad y sanciones que consideren necesarias.
99. Por su parte, la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, en sus artículos 6, fracción II, 60, 62, primer párrafo, 64, 65 y 66, así

---

<sup>40</sup> **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.**

“De la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal

**Artículo 80.** Toda persona física o moral, pública o privada, que pretenda realizar acciones urbanísticas, obras o introducir servicios en materia de asentamientos humanos en el Estado a que se refiere el artículo siguiente, deberá obtener previa ejecución de dichas acciones u obras, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que le expida la Secretaría, la cual verificará que las mismas sean congruentes con:

(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)

I. El ordenamiento, la planeación urbana y metropolitana;

II. La dotación adecuada de espacios públicos y soluciones de movilidad;

III. La adecuada construcción y continuidad de las redes de infraestructura primaria necesarias;

IV. La factibilidad de dotar de equipamiento y servicios públicos que los nuevos desarrollos demanden, y

V. Para los casos a que se refieren los artículos 78, 79 y 84, establecer los requisitos y condiciones para evitar, minimizar o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno.

(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)

Para tramitar y obtener la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes.

(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)

**En caso de omisión** a las disposiciones establecidas en este artículo, la Secretaría o **la autoridad municipal**, en su caso, **estará facultada para exigir, en cualquier momento y a costa del promovente, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que corresponda**, según sea el caso y que de manera dolosa y premeditada no fuera debida y oportunamente solicitada ante la Secretaría; lo anterior sin perjuicio de las medidas de seguridad y sanciones que considere necesarias imponer por tales omisiones, cuando se haya instaurado por tales motivos algún procedimiento administrativo en su contra”.

## CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 471/2023

como el diverso 197, párrafo segundo, de la Ley de Asentamientos Humanos de esa entidad federativa, reformadas por el Decreto 093 impugnado, establecen lo siguiente:

### **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**

***“Artículo 6. Corresponde a los Municipios:***

***II. Otorgar o negar las autorizaciones a las fusiones, subdivisiones, parcelaciones, retotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, restauración, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que pretendan realizarse en el territorio municipal;”***

***“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)***

***Artículo 60. Todas las autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados”.***

***“Artículo 62. Las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas sólo se iniciarán a solicitud expresa y por escrito de la persona física o moral propietaria de los terrenos en que se pretendan ejecutar los proyectos, o de un promotor que cuente con la representación legal de dichos propietarios.***

***(...)”***

***“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)***

***Artículo 64. Recibida la solicitud y los documentos respectivos, la autoridad municipal revisará si han sido entregados todos los documentos correspondientes, requiriendo al interesado, en su caso en un plazo que no será superior a diez días hábiles. El solicitante contará con treinta días para proveer la información faltante, tiempo durante el cual, no se dará trámite a la solicitud. En caso de no presentar la información faltante en el plazo concedido, la solicitud se tendrá por no interpuesta”.***

***“Artículo 65. Para la valoración de las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas reguladas por esta ley, el Municipio realizará análisis prospectivos en materia urbanística y, si fuera necesario, consultará a la Secretaría, a los organismos encargados de la prestación de servicios urbanos y a toda otra instancia necesaria para determinar la congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación vigente, su viabilidad, sus impactos y los riesgos que conllevaría su aprobación.***

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

*(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)*

**La congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación es obligatoria, y todo nuevo desarrollo autorizado o realizado al margen de la misma derivará en procedimientos administrativos y en las causas penales procedentes. Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas”.**

*“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)*

**Artículo 66. Para el caso de nuevos desarrollos, una vez obtenida la autorización municipal, el promovente, previo al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, deberá tramitar y obtener de la Secretaría la Constancia (sic) Congruencia Urbanística Estatal, en los términos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.**

### **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**

*“Artículo 197. [...].*

**No podrá inscribirse en el Registro Público<sup>41</sup> ningún acto, convenio, contrato o afectación que no se ajuste a lo dispuesto en la presente ley, así como a los programas y autorizaciones expedidas por las autoridades competentes, aplicables en la materia”.**

100. De la lectura de los preceptos que anteceden, se advierte lo siguiente:

- **Corresponde al Municipio, en primera instancia, otorgar las autorizaciones de acciones urbanísticas,** que comprendan fusiones, subdivisiones, parcelaciones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, restauración, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que pretendan realizarse en el territorio municipal.
- **Las solicitudes de autorización de acciones urbanísticas sólo se iniciarán a solicitud expresa y por escrito que formule el propietario o promotor respectivo ante el Municipio,** la cual la autoridad municipal revisará si han sido entregados todos los documentos correspondientes y, en su caso, requerirá la información faltante.

---

<sup>41</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.

*“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)*

**Artículo 7. Para los efectos de esta la (sic) ley se entenderá por: [...]**

**XLVI. Registro Público: El Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo; [...].”**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

- **Para otorgar la autorización de acciones urbanísticas, la autoridad municipal debe realizar análisis prospectivos en materia urbanística y verificar la congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación correspondientes, pudiendo, si fuere necesario, consultar a la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable local al respecto.**

- **Una vez obtenida la autorización municipal, incluso en el caso de nuevos desarrollos, y previo al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, el promovente debe tramitar y obtener de la citada Secretaría la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, en términos de ley.**
- **Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo.**

101. De lo visto, resulta que el procedimiento para llevar a cabo alguna acción urbanística comienza con la solicitud de autorización que el particular haga al Municipio, el cual la emitirá, **con base en su competencia que tiene reconocida en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Federal**; y una vez obtenida, el solicitante, previo al inicio y protocolización de las obras, se le impone la obligación de tramitar y obtener, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, la Constancia de Congruencia Urbanística correspondiente, siendo que, **las autorizaciones municipales que resulten contrarias a dicha Constancia no podrán ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo**, acorde con lo establecido en la parte final del segundo párrafo del artículo 65 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, de manera que **el particular no podrá llevar a cabo la ejecución de la obra o acción urbanística respectiva.**

102. Así, en términos de la normatividad aplicable, la obtención de **la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal se traduce en un requisito necesario para que las personas realicen acciones urbanísticas**, por lo que tal exigencia tiene el efecto material de constituir

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

una autorización para el propio ente municipal, que coloca al Estado en la última instancia después del Municipio.

103. Lo anterior condiciona las autorizaciones municipales en materia de obras y acciones urbanísticas concretas, como son la creación de fraccionamientos o conjuntos urbanos, en cualquiera de sus modalidades, o relotificación de terrenos, traduciéndose en una **invasión a la esfera competencial del Municipio actor**.
104. No pasa inadvertido que **la Constancia analizada tiene como finalidad verificar que una acción urbanística resulta finalmente compatible y congruente con el ordenamiento estatal (territorial y planeación urbana y metropolitana)**; sin embargo, la congruencia que distingue a la materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, **no puede llegar al extremo de condicionar las facultades que tiene reconocidas el Municipio en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución General**, con motivo de las autorizaciones que éste ya ha emitido, en relación con el uso de suelo y el otorgamiento de permisos para construcciones.
105. En efecto, la emisión de dicha Constancia no puede confundirse con la facultad que tiene el Gobierno del Estado para emitir los dictámenes de verificación de congruencia respecto de los planes y programas municipales que prevé la Ley General que regula la materia, pues, como se apuntó, **ello se genera bajo criterios de congruencia, coordinación y ajuste en la planeación del desarrollo urbano, de forma general, y no respecto de obras y autorizaciones concretas**, como ocurre en el caso, a través de la facultad que la legislación impugnada otorga al Ejecutivo local, pues condiciona la autorización respectiva que, en ejercicio de su competencia constitucional, corresponde al orden de gobierno municipal.
106. Como ha reconocido este Alto Tribunal en sus precedentes, el artículo 115 de la Constitución Federal establece una serie de atribuciones

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

reconocidas en favor de los Municipios, encaminadas a otorgar una mayor participación a éstos en la materia de asentamientos humanos, debiendo tener una intervención real y efectiva y no ser un mero ejecutor de las decisiones estatales, sin que ello signifique dotarlos de competencias exclusivas y excluyentes respecto de los demás niveles de planeación, teniendo en cuenta que, acorde con la Ley General, **la formulación de programas y planes de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial del nivel municipal**, se encuentra sujeto a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia y a la verificación de congruencia a los niveles superiores, tanto local como federal.

107. Sin embargo, por lo que respecta a **las autorizaciones municipales para la zonificación del territorio, uso de suelo y el otorgamiento de licencias y permisos para llevar a cabo obras, construcciones y, en general, acciones urbanísticas**, la congruencia que caracteriza a la materia no puede llegar al extremo de que el Ejecutivo local limite o condicione la validez de la competencia constitucional que tiene reconocida el Municipio.
108. Por tanto, a diferencia de la simple verificación de congruencia en los planes de desarrollo municipal y zonificación, donde este Pleno ha reconocido que el Estado puede intervenir, en el caso de la **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal** que se analiza se trata de una autorización para que los particulares realicen determinadas obras, lo cual incide en la competencia del Municipio, pues el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Federal les otorga facultades para autorizar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales y otorgar permisos para construcciones.

## CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 471/2023

109. En suma, **la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal emitida por el Ejecutivo local no permite una participación real y efectiva del Municipio**, pues llega al extremo de constituir un mecanismo de desconocimiento de las competencias municipales en la materia que se analiza, en la medida en que, si el ente municipal ha concedido la autorización para que se lleve a cabo la acción urbanística, el Estado puede determinar, finalmente, no conceder dicha Constancia y, en consecuencia, revocar, de facto, la actuación municipal.
110. Por tanto, la regulación impugnada por el Municipio actor, que faculta al Gobierno del Estado para emitir las Constancias de Compatibilidad Territorial en cualquiera de sus modalidades, **limita e invade la competencia constitucional del Municipio actor**, pues la validez de las autorizaciones municipales se encuentra sujeta, en última instancia, a la aprobación que haga el Poder Ejecutivo local.
111. Por las razones expuestas, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII; 12, fracción VI; 75, párrafo segundo, en su porción normativa: **“o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”**; del 80 al 86 y 88, párrafo primero; 95, párrafo último; 124, fracción I, en su porción normativa: **“y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley”**; 155, fracción I, en su porción normativa: **“y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”**; 168, fracción II; 195, fracción I, en su porción normativa: **“y de Congruencia Urbanística Estatal”**; y 198, párrafo primero, en su porción normativa: **“de la existencia de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como”**, de la Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo; 5, fracción I, 60, en su porción normativa: **“con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”**; 65, párrafo último, en su porción normativa: **“Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

*urbanística no podrán ser inscritas*”; y 66 de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**; reformados mediante el Decreto Número 093, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, así como del artículo 24, párrafo penúltimo, en su porción normativa: **“y los dictámenes de impacto territorial”**, de la **Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo**, reformado mediante Decreto Número 001, publicado en el Periódico Oficial local publicado el dos de octubre de dos mil veinticuatro, por violentar la competencia del Municipio actor reconocida en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **VII.3. Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos (estudio del segundo concepto de invalidez)**

112. En su segundo concepto de invalidez, el ente actor combate específicamente los párrafos primero y sexto del artículo 46 de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, por exceptuar a los desarrolladores de conjuntos urbanos tipo condominio de transmitir **áreas de cesión para destinos** que permitan generar o alojar áreas verdes, equipamiento y servicios públicos municipales y, en su lugar, que aquellos garanticen mediante aportación y/o la construcción y entrega de infraestructura en favor del Municipio, lo que considera vulnera el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, al incidir en la potestad municipal de incorporar a su esfera patrimonial aquellos bienes inmuebles indispensables para destinarse. El precepto impugnado determina lo siguiente:

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

*“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)*

*Artículo 46. Todo nuevo desarrollo con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio deberá transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar las áreas verdes, equipamientos, infraestructuras de esparcimiento social, educativo, deportivo, cultural y oficinas públicas, necesarios para la adecuada y sana convivencia en los mismos. Los gastos notariales e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio serán a costa del promovente.*

*[...]*

*[...]*

*[...]*

*[...]*

*En el caso de los conjuntos urbanos condominales deberán garantizar la aportación y/o la construcción y entrega de infraestructura en favor del municipio, para tal caso será definido (sic) los parámetros en el reglamento de la ley.*

*[...]”.*

113. Del precepto que antecede se desprende la obligación de todo nuevo desarrollo, **con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio**, de transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar las áreas verdes, equipamientos, infraestructuras y oficinas públicas, necesarios para la adecuada y sana convivencia en los mismos, cuyos gastos notariales y de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio correrán a cargo del promovente. **En el caso de conjuntos urbanos condominales deberán garantizar la aportación y/o la construcción y entrega de infraestructura en favor del Municipio, para tal caso será definido (sic) los parámetros en el reglamento de la ley.**

114. En otras palabras, si bien el legislador de Quintana Roo exceptuó a los desarrolladores de conjuntos urbanos condominales de la obligación general de transmitir áreas de cesión para destinos en favor de los Municipios, **les impuso la carga de garantizarles a los entes municipales la aportación mediante la construcción y entrega de infraestructura.**

115. Atento a ello, es **fundado** el concepto de invalidez que se hace valer.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

116. Es pertinente recordar que el artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, prevé la obligación de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, **“a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”**.

117. En sintonía con este mandato de optimización, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de asentamientos humanos que establecería la competencia entre los distintos órdenes, **“con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”**.

118. Así, cumpliendo con este mandato, la Ley General de la materia, en sus artículos 57 y 76 estableció lo siguiente:

**“Artículo 57. La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los Centros de Población, en favor de las entidades federativas, de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la Movilidad y el desarrollo de infraestructura”**.

**“Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de Densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a Densificación.**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

*Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano”.*

119. De las normas anteriores se desprende que el Congreso de la Unión, a través de la Ley General en materia de asentamientos humanos, estableció la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno, haciendo explícita la **facultad de las legislaturas locales para:**

- **Garantizar que se efectúen donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos, en favor tanto de las entidades federativas como de los Municipios, en localización y proporción adecuadas, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.**
- **Garantizar una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a Densificación.**
- **Establecer la obligación de los fraccionadores y desarrolladores de ceder una parte de su predio al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos.**

120. Así, resulta que **las áreas de cesión para destinos tienen finalidades públicas**, dirigidas al establecimiento de vialidades, equipamientos, infraestructura y espacios públicos, así como áreas verdes, en localización y proporción adecuadas, y en dotación suficiente de esos espacios por habitante, a través de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación. **Ello es la justificación para que los fraccionadores y desarrolladores donen a título gratuito un porcentaje del área de su**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

**terreno en favor de los órdenes de gobierno tanto estatal como municipal.**

121. En efecto, dentro de los fines públicos que tienen las áreas de cesión, es asegurar **la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, tanto de los Municipios como del Estado**, así como el **diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura**, tal y como lo establece el artículo 57 de la Ley General citada.

122. En ese sentido, las entidades federativas se encuentran habilitadas para establecer mecanismos a través de los cuales se regulen las áreas de cesión para garantizar que su transmisión en favor de los gobiernos estatales y municipales, y que los recursos adquiridos por la misma sean instrumentales para sus finalidades públicas.

123. No obstante, **las normas establecidas por el legislador local en relación con las áreas de cesión deben ser compatibles con el ejercicio de las facultades exclusivas del Municipio, así como con el reconocimiento de una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos**, tal y como ha reconocido este Tribunal Constitucional en la jurisprudencia P./J. 17/2011, de rubro: **“ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA”**, (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, agosto de 2011, pág. 887, registro 161383).

124. Atento a ello, este Tribunal Pleno observa **que el artículo 46 impugnado**, al exceptuar a los desarrolladores urbanos tipo condominio de donar áreas de cesión para destinos en favor de los Municipios y, en su lugar, sustituir dicha obligación para aportar únicamente la construcción y

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

entrega de infraestructura, **sin ceder un porcentaje del área de su terreno en favor el Municipio, no resulta acorde con los mandatos de la legislación general en materia de asentamientos humanos**, pues no garantiza el cumplimiento de la obligación consistente en establecer mecanismos a través de los cuales se regulen las áreas de cesión para garantizar su transmisión en favor de los gobiernos municipales.

125. Al respecto, el artículo 3, fracción XXII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, define ***“Infraestructura”*** como ***“los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los Centros de Población, incluyendo las relativas a las telecomunicaciones y radiodifusión”***.
126. En ese sentido, lo que en realidad estableció el legislador local en la norma impugnada fue exceptuar la obligación que prevé la Ley General de la materia de que los desarrolladores condominales realicen donaciones y cesiones, en dotación suficiente, para que el Municipio pueda asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos; y, en cambio, **únicamente deben aportar la construcción y entrega de la infraestructura, sin ceder el área de terreno respectiva.**
127. Como quedó asentado, las normas establecidas por el legislador local en relación con las áreas de cesión deben ser compatibles con el ejercicio de las facultades exclusivas del Municipio, así como el reconocimiento de una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos.
128. Lo anterior no se cumple en la norma analizada, pues **no garantiza que se incorporen al patrimonio municipal bienes suficientes para dar cumplimiento a los mandatos de la Ley General de Asentamientos Humanos**, es decir, para cumplir con los deberes relativos a la promoción, ejecución de acciones e inversiones y la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, así como para el mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

129. La Ley General es clara en establecer la obligación de los Estados de garantizar que **se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos** en favor de las entidades federativas y de los Municipios, en superficie y proporción adecuadas, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura. En ese sentido, **deben garantizar una dotación suficiente de espacios públicos** por habitante y conectividad, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.
130. En el caso, la norma impugnada constituye una **limitación para la libre disposición de los bienes que corresponde al orden de gobierno municipal, así como para garantizar la satisfacción de los servicios públicos que tiene a su cargo en ejercicio de su competencia constitucional.**
131. Como se adelantó, de los artículos 57 y 76 de la Ley General de la materia, se desprende la habilitación de las legislaturas locales para garantizar donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos, en favor tanto de las entidades federativas como de los Municipios; y si bien dichos preceptos no regulan de manera concreta la forma o mecánica en la que se lleve a cabo la transmisión de las áreas de cesión para destinos públicos, lo cierto es que **el legislador local no puede limitar las dotaciones de terreno en favor del ente municipal, exceptuando a ciertos desarrolladores de esa obligación prevista en la Ley General.**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

132. Al respecto, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 67/2011, en sesión de veintiuno de febrero de dos mil trece<sup>42</sup>, reconoció la facultad de los Congresos locales, en uso de las atribuciones conferidas en el ámbito de las competencias concurrentes en materia de desarrollo urbano, con objeto de imprimir efectividad a los principios de los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, primordialmente con miras a la satisfacción del bien social, para establecer 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 fines de utilidad pública relacionados con los asentamientos humanos; sin embargo, **también precisó que ello no debe incidir negativamente en el esquema de competencias que se reconocen al orden de gobierno municipal, de acuerdo al artículo 115, fracción V, de la Constitución General y, en última instancia, en su autonomía**, esto es, cuando las normas relativas en lugar de modular la disposición de las áreas de cesión, **la imposibilitan o restringen de manera absoluta.**<sup>43</sup>

133. En suma, si bien el legislador de Quintana Roo puede establecer previsiones para que las áreas de cesión sean instrumentales con las finalidades que persiguen, lo cierto es que los párrafos primero y sexto del artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, resulta inconstitucional, pues **los esquemas de concurrencia y coordinación no pueden llegar al extremo de que el Estado exceptúe a ciertos desarrolladores o fraccionadores efectúen donaciones y cesiones para destinos en favor de los Municipios.**

---

<sup>42</sup> Controversia constitucional 67/2011, aprobada por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Franco González Salas, Valls Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

<sup>43</sup> Criterio que fue reiterado por este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 141/2019**, en sesión de cuatro de agosto de dos mil veinte, en la que se declaró la invalidez los artículos 4, fracción V, y 156, fracción II, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, que preveían la inalienabilidad de los bienes que los fraccionadores deben donar al Municipio.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

### ARGUMENTO QUE SE EXPONE EN SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA

134. Adicionalmente, este Pleno observa, en suplencia de la deficiencia de la queja, observa que la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en sus artículos 57 y 76, establecen **el mandato dirigido a las entidades federativas a regular, en una ley en sentido formal y material, “las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los Centros de Población, en favor de las entidades federativas, de los municipios (...)”,** así como **“las disposiciones tendientes a que los planes y programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de Densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a Densificación”,** y obstante ese mandato de reserva de fuente legal, en el sexto párrafo del artículo 46 impugnado, dispone que: **“En el caso de los conjuntos urbanos condominales deberán garantizar la aportación y/o la construcción y entrega de infraestructura en favor del municipio, para tal caso será definido (sic) los parámetros en el reglamento de la ley”,** esto es, el legislador de Quintana Roo remite a un reglamento la forma en que se debe dar cumplimiento a los mandatos establecidos por el ordenamiento marco, lo que se traduce en una **violación al principio de seguridad jurídica**, que garantizan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado a que ello no resulta acorde con los principios de homogeneidad material en la materia en cuanto a los

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la propia Constitución Federal.

135. Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo **46**, párrafos primero, en su porción normativa: “**con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio**”, y sexto, de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, reformado mediante el Decreto 093, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa publicado el veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés.

### VIII. EFECTOS

136. El artículo 73<sup>44</sup>, en relación con los artículos 41, fracción IV,<sup>45</sup> 43<sup>46</sup>, 44<sup>47</sup> y 45<sup>48</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalan que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, deben fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.

---

<sup>44</sup> **Ley Reglamentaria de la materia.**

“**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

<sup>45</sup> “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...]”

**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...]”

<sup>46</sup> “**Artículo 43.** Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias. [...]”

<sup>47</sup> “**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado”.

<sup>48</sup> “**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

137. **Declaratoria de invalidez.** En esos términos, se declara la invalidez de las normas y porciones normativas precisadas en el estudio de fondo de este fallo, y atendiendo a que ello abarca diversas normas y porciones normativas contenidas en el Decreto 093 materia de esta ejecutoria, resulta pertinente establecer el texto invalidado y la manera en que los respectivos preceptos deberán leerse, a efecto de otorgar certeza y seguridad jurídica tanto a los operadores jurídicos como a los gobernados.

<b>Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo</b>	
<b>Artículo 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>Artículo 7.</b> Para los efectos de esta la (sic) ley se entenderá por: [...]</p> <p><b>XIII.</b> Constancia de Congruencia Urbanística Estatal: Es el documento oficial expedido por la Secretaría, en el cual se hace constar que una acción urbanística es congruente y compatible con la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento urbano del Estado. También hace constar su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la infraestructura, así como la factibilidad de dotar de servicios públicos y, en su caso, establece los requisitos y condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos negativos en el entorno urbano; [...]</p> <p><b>XXII.</b> Dictamen de Impacto Urbanístico: Es una modalidad de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, necesario para aquellas acciones urbanísticas que por su dimensión, características o efecto en un centro de población o en las redes de</p>	<p><b>“Artículo 7.</b> Para los efectos de esta la (sic) ley se entenderá por: [...]</p> <p style="text-align: center;"><b>Se invalidan las fracciones XIII, XXII y XXVIII</b></p>

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023**

<p><i>infraestructura y servicios públicos, requieren de un estudio específico de impacto sobre la congruencia del polígono y sus colindantes, con la infraestructura urbana; (...).</i></p> <p><i>XXVIII. Estudio de Impacto Urbano: Documento necesario para la obtención del Dictamen en la materia, en que se exponen y evalúan la magnitud de impactos o alteraciones que cause o pueda causar una acción urbanística, pública o privada, contempladas en esta ley, que por su ubicación, funcionamiento, complejidad o magnitud afecte a la infraestructura, a los servicios públicos del área; el espacio, la imagen y paisaje urbanos o la estructura socioeconómica; signifique un riesgo para la vida, la salud o los bienes de la comunidad, implique su desplazamiento o expulsión paulatina; o, determine una afectación para el patrimonio cultural del centro de población, incluyendo las condiciones y medidas para evitar, reducir o compensar los efectos negativos sobre el desarrollo urbano; [...].”</i></p>	
<p><b>Artículo 12, fracción VI</b></p>	
<p><b>TEXTO ORIGINAL</b></p>	<p><b>TEXTO CON INVALIDEZ</b></p>
<p><i>“Artículo 12. La Secretaría, además de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, tendrá las siguientes: [...]</i></p> <p><i>VI. Otorgar o negar la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal y, en su caso, resolver sobre los dictámenes de impacto urbanístico de los estudios que se sometan a su consideración, conforme esta ley y demás disposiciones aplicables; (...).”</i></p>	<p><i>“Artículo 12. La Secretaría, además de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, tendrá las siguientes: [...].”</i></p> <p align="center"><b>Se invalida la fracción VI</b></p>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<b>Artículo 75, párrafo segundo, en su porción normativa: “o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 75. [...].</b>  <i>Los fedatarios públicos en el Estado deberán solicitar a toda persona que celebre contratos o convenios relativos a la transmisión o aportación de la propiedad de inmuebles, la Constancia de Uso del Suelo o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, donde conste la zonificación aplicable al predio de que se trate, e incluir en el apéndice de la escritura dicha constancia o documento, mismo que será requisito para la inscripción respectiva ante las oficinas registrales del Estado”.</i></p>	<p><b>“Artículo 75. [...].</b>  <i>Los fedatarios públicos en el Estado deberán solicitar a toda persona que celebre contratos o convenios relativos a la transmisión o aportación de la propiedad de inmuebles, la Constancia de Uso del Suelo, donde conste la zonificación aplicable al predio de que se trate, e incluir en el apéndice de la escritura dicha constancia o documento, mismo que será requisito para la inscripción respectiva ante las oficinas registrales del Estado”.</i></p>
<b>Artículos 80 al 86 y 88</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Capítulo Cuarto</b>  <b>De la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal</b>  <b>Artículo 80.</b> <i>Toda persona física o moral, pública o privada, que pretenda realizar acciones urbanísticas, obras o introducir servicios en materia de asentamientos humanos en el Estado a que se refiere el artículo siguiente, deberá obtener previa ejecución de dichas acciones u obras, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que le expida la Secretaría, la cual verificará que las mismas sean congruentes con:</i>  <i>I. El ordenamiento, la planeación urbana y metropolitana;</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>Se invalidan los artículos 80 al 86 y 88, párrafo primero, contenidos en el Capítulo Cuarto, titulado “De la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”</b></p>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

II. La dotación adecuada de espacios públicos y soluciones de movilidad;

III. La adecuada construcción y continuidad de las redes de infraestructura primaria necesarias;

IV. La factibilidad de dotar de equipamiento y servicios públicos que los nuevos desarrollos demanden, y

V. Para los casos a que se refieren los artículos 78, 79 y 84, establecer los requisitos y condiciones para evitar, minimizar o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno.

Para tramitar y obtener la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes.

En caso de omisión a las disposiciones establecidas en este artículo, la Secretaría o la autoridad municipal, en su caso, estará facultada para exigir, en cualquier momento y a costa del promovente, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que corresponda, según sea el caso y que de manera dolosa y premeditada no fuera debida y oportunamente solicitada ante la Secretaría; lo anterior sin perjuicio de las medidas de seguridad y sanciones que considere necesarias imponer por tales omisiones, cuando se haya instaurado por tales motivos algún procedimiento administrativo en su contra.

**Artículo 81.** El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar y en su caso expedir, negar, cancelar, condicionar y exigir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal en los siguientes casos:

I. Construcción o ampliación de vialidades regionales, metropolitanas u otros componentes de la infraestructura

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<p><i>para la movilidad que comuniquen a más de un Municipio;</i></p> <p><i>II. Vialidades primarias, tales como periféricos y libramientos;</i></p> <p><i>III. Centrales de carga, terminales multimodales, centrales de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos;</i></p> <p><i>IV. Plantas de almacenamiento o venta de combustibles, para servicio público o privado;</i></p> <p><i>V. Equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, religiosos o recreación mayores de mil metros cuadrados de superficie o de construcción;</i></p> <p><i>VI. Todas las acciones urbanísticas mayores de dos mil quinientos metros cuadrados de superficie o de mil quinientos metros cuadrados de construcción;</i></p> <p><i>VII. Todas las acciones urbanísticas fuera de los centros de población o en los casos en que se pretenda aplicar lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de esta ley;</i></p> <p><i>VIII. Hoteles mayores de mil doscientos metros cuadrados de superficie o de construcción;</i></p> <p><i>IX. Industrias de cualquier tipo;</i></p> <p><i>X. La relotificación, parcelación o subdivisión de terrenos con superficie igual o mayor a los cinco mil quinientos metros cuadrados;</i></p> <p><i>XI. La fusión de terrenos con superficie resultante igual o mayor a los cinco mil metros cuadrados;</i></p> <p><i>XII. Fraccionamientos o conjuntos urbanos en cualquiera de sus modalidades;</i></p>	
--	--

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

XIII. La constitución o modificación del régimen de propiedad en condominio;

XIV. La modificación, demolición o ampliación de inmuebles de patrimonio cultural, y

XV. Bancos de extracción de materiales pétreos.

La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal contendrá y proporcionará los datos, elementos, medidas de mitigación, condicionantes, criterios o lineamientos de congruencia territorial y desarrollo urbano aplicables conforme a esta ley.

Las dependencias y entidades públicas no podrán llevar a cabo la incorporación de suelo rural a urbano sin contar con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal.

**Artículo 82.** Las solicitudes de Constancia de Congruencia Urbanística Estatal deberán acompañarse de las autorizaciones municipales donde se apruebe la acción urbanística de que se trate, y en su caso, complementar la información relativa a:

I. La ubicación, medidas y colindancias del área o predio;

II. Los antecedentes jurídicos de propiedad o posesión del área o predio;

III. La identificación catastral;

IV. El número oficial, en su caso;

V. El uso o destino actual, y el que se pretenda utilizar en el área o predio;

VI. El proyecto que se pretenda realizar, con memoria descriptiva y planos generales, incluyendo áreas, niveles y superficies;

VII. La asignación de usos o destinos permitidos, compatibles, prohibidos o condicionados, de acuerdo con lo previsto en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley;

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

VIII. Las restricciones de urbanización y construcción que correspondan de conformidad con el tipo del fraccionamiento, conjunto urbano, barrio, colonia o zona, y

IX. Las factibilidades de conexión y abasto de agua potable, servicio de alcantarillado sanitario y dotación de energía eléctrica.

**Artículo 83.** Las solicitudes de Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, una vez integrado (sic) los expedientes de que se trate, deberán ser emitidos por la Secretaría en un plazo máximo de veinte días hábiles, previo el pago de derechos correspondientes.

En caso de que una acción urbanística presente una dimensión o complejidad que amerite un análisis más exhaustivo, la Secretaría podrá ampliar ese plazo por única vez, por otro plazo hasta de veinte días hábiles más para emitir, negar o condicionar la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal correspondiente.

En caso de que transcurran los plazos indicados en este artículo, sin que la Secretaría emita su resolución, aplicará la negativa ficta y se tendrá como negada la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal de que se trate. En caso de que aplique la negativa ficta, los servidores públicos omisos o negligentes se sujetarán a las sanciones contempladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Las notificaciones de la Secretaría a los interesados, relacionados con el

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

*trámite y resolución de las solicitudes a que se refiere este artículo, podrán realizarse mediante estrados, correo electrónico y a través de su página electrónica.*

*Las (sic) Constancia de Congruencia Urbanística Estatal y demás actos administrativos que de estas deriven y que hubieran sido otorgados por error, dolo o mala fe, serán declarados nulos de pleno derecho. En esos casos, se promoverá el juicio de lesividad ante el Tribunal de Justicia Administrativa en los términos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo y el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, independientemente de las responsabilidades penales que resulten de los actos u omisiones respectivas.*

*Las personas físicas o morales, titulares de una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, deberán presentar un aviso de terminación de obras a la Secretaría, dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles de la conclusión de tales obras, para que dicha dependencia pueda verificar el adecuado uso de las autorizaciones concedidas y lleve el registro estadístico correspondiente.*

**Artículo 84.** *Se requerirá de una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal en su modalidad de Dictamen de Impacto Urbanístico en los siguientes casos:*

*I. Las acciones a que se refieren las fracciones I, II, III, IV y XV del artículo 81, cualquiera que sea su tipo y dimensión;*

*II. En los proyectos de vivienda que tengan más de quince mil metros cuadrados de construcción;*

*III. En los proyectos que incluyan oficinas, comercios o servicios, por más*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

*de cuatro mil quinientos metros cuadrados de construcción;*

*IV. Establecimientos mercantiles en los que se pretenda preponderantemente la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos, bajo el sistema de autoservicio, de más de novecientos metros cuadrados de construcción;*

*V. Industrias de más de tres mil metros cuadrados de construcción o superficie;*

*VI. Equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio o recreación que brinden servicios regionales o que supongan edificaciones mayores a cuatro mil quinientos metros cuadrados construcción; y*

*VII. Las acciones de densificación urbana descritas en la fracción II inciso b) del artículo 77, y las descritas en el artículo 78 cualquiera que sea su tipo y dimensión.*

*Los interesados que pretendan llevar a cabo alguna de las obras a las que se refiere este artículo, deberán presentar ante la Secretaría un Estudio de Impacto Urbano, mismo que se resolverá en un plazo máximo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente de su recepción, sin perjuicio de otras autorizaciones que procedan. Este plazo podrá prorrogarse por única ocasión, hasta por un plazo igual, a juicio de la Secretaría, cuando por la dimensión o complejidad de la acción de que se trate así lo amerite.*

**Artículo 85.** *La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, en su modalidad de Dictamen de Impacto Urbanístico, establecerá las*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

condiciones o requisitos que tendrán que cumplirse para autorizar el proyecto u obra de que se trate, en particular aquellos tendientes a garantizar que los impactos negativos se impidan, mitiguen o compensen, así como a que se evalúen los costos que la obra pueda generar sobre las redes de infraestructura, equipamiento urbano o servicios públicos, mismos que serán sufragados por el promovente.

Los dictámenes de impacto urbanísticos se otorgarán atendiendo a:

I. Evitar costos lesivos en la prestación de servicios públicos, ponderando la magnitud, intensidad y ubicación de la obra de que se trate;

II. Evitar la saturación de las redes viales, hidráulicas y eléctricas de los centros de población;

III. Asegurar la compatibilidad y mantener el equilibrio de la estructuración compositiva entre los diferentes usos y destinos previstos en la zona o región de que se trate, preservando la imagen urbana, calidad de vida y el bien común;

IV. Atender los criterios de preservación de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente, y

V. Impedir riesgos y contingencias urbanas.

Las condiciones o requisitos de las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal, en esta modalidad, podrán ser económicos, ambientales o funcionales y referirse a la movilidad, al espacio público, equipamiento, infraestructura y servicios. El promovente deberá garantizar las obligaciones que resulten a su cargo, como resultado del Dictamen de Impacto Urbanístico.

**Artículo 86.** Los Estudios de Impacto Urbanístico deberán incluir:

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

*I. Los datos del promotor y propietario, así como la ubicación, descripción detallada y calendario de la obra o actividad proyectada;*

*II. La descripción puntual de los usos del suelo y su compatibilidad con otras actividades de la zona en que se ubique;*

*III. La descripción detallada de los impactos territoriales de la obra proyectada, bajo el supuesto de utilización plena de inmueble en un momento de demanda máxima, y*

*IV. En el caso de que cualquiera de los impactos a que se refiere la fracción anterior, muestre resultados que incidan negativamente las alternativas o medidas para evitar, reducir o compensar dichos impactos.*

**Artículo 88.** *La Secretaría determinará en la emisión del Dictamen de Impacto Urbanístico:*

*I. La procedencia del proyecto u obra de que se trate, para lo cual podrá imponer las medidas de mitigación necesarias para evitar o minimizar los efectos negativos que pudiera generar, pudiéndose, en su caso, determinar el pago de compensaciones, y*

*II. La improcedencia de una obra o proyecto, considerando que:*

*a) El uso pretendido no es compatible o esté prohibido, con el uso asignado por el programa aplicable;*

*b) Los efectos no puedan ser minimizados a través de las medidas de mitigación o compensación propuestos y, por consecuencia, se genere afectación a la población o a la estructura urbana;*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<p>c) El riesgo a la población en su salud o sus bienes no pueda ser evitado por las medidas propuestas o por la tecnología constructiva y de sus instalaciones;</p> <p>d) Exista falsedad en la información presentada por los solicitantes o desarrolladores, o</p> <p>e) El proyecto altera de forma significativa la estructura territorial o la prestación de servicios públicos. Para la emisión del Dictamen de Impacto Territorial, la Secretaría deberá tomar en cuenta los programas a que se refiere el artículo 31 de esta ley, así como las demás normas y ordenamientos en la materia”.</p>	
<b>Artículo 95, párrafo último</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 95.</b> No podrán realizarse conjuntos urbanos o fraccionamientos habitacionales dentro de los Centros de Población, en ninguno de sus tipos, en terrenos que no se encuentren conectados o no prevean en el proyecto de que se trate, a las redes de infraestructura y servicio de las zonas urbanizadas o a otros fraccionamientos que ya estén dotados de todos los servicios públicos municipales.</p> <p>En todo caso, las obras de cabecera o redes de infraestructura, incluyendo el equipamiento urbano, imagen urbana, corredores biológicos, y la movilidad no motorizada del proyecto y su área de influencia correrán a cargo del propietario o promovente. Para el caso de fraccionamientos o conjuntos urbanos, además deberán asumir el costo de las obras viales y sistemas de movilidad necesarias para garantizar la conectividad entre la acción urbanística de que se trate y el centro de población más cercano, en dimensión y calidad tales, que permita el tránsito de transporte público que se genere.</p>	<p><b>“Artículo 95.</b> No podrán realizarse conjuntos urbanos o fraccionamientos habitacionales dentro de los Centros de Población, en ninguno de sus tipos, en terrenos que no se encuentren conectados o no prevean en el proyecto de que se trate, a las redes de infraestructura y servicio de las zonas urbanizadas o a otros fraccionamientos que ya estén dotados de todos los servicios públicos municipales.</p> <p>En todo caso, las obras de cabecera o redes de infraestructura, incluyendo el equipamiento urbano, imagen urbana, corredores biológicos, y la movilidad no motorizada del proyecto y su área de influencia correrán a cargo del propietario o promovente. Para el caso de fraccionamientos o conjuntos urbanos, además deberán asumir el costo de las obras viales y sistemas de movilidad necesarias para garantizar la conectividad entre la acción urbanística de que se trate y el centro de población más cercano, en dimensión y calidad tales, que permita el tránsito de transporte público que se genere”.</p>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<p><i>Los conjuntos urbanos, condominios y/o fraccionamientos deberán contar con un Dictamen de Impacto Urbanístico emitido por la Secretaría, en el que se establecerá que las obras de infraestructura, urbanización, corredores biológicos, equipamiento urbano, espacio público y movilidad resultante, así como las externalidades negativas que genere y sus mitigaciones y condicionantes, serán a cuenta del interesado”.</i></p>	
<p><b>Artículo 124, fracción I, en su porción normativa:</b>  <b>“y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley”</b></p>	
<p><b>TEXTO ORIGINAL</b></p>	<p><b>TEXTO CON INVALIDEZ</b></p>
<p><b>“Artículo 124.</b> La incorporación de áreas o predios al desarrollo urbano, cualquiera que sea su régimen de propiedad, deberá cumplir con los siguientes requisitos:          (REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)          I. Estar contemplada y permitida en un Programa de Desarrollo Urbano y, <u>para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley; [...]</u>”</p>	<p><b>“Artículo 124.</b> La incorporación de áreas o predios al desarrollo urbano, cualquiera que sea su régimen de propiedad, deberá cumplir con los siguientes requisitos:          (REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)          I. Estar contemplada y permitida en un Programa de Desarrollo Urbano; [...]</p>
<p><b>Artículo 155 fracción I, en su porción normativa:</b>  <b>“y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”</b></p>	
<p><b>TEXTO ORIGINAL</b></p>	<p><b>TEXTO CON INVALIDEZ</b></p>
<p><b>“Artículo 155.</b> El reagrupamiento parcelario se sujetará a las siguientes normas:</p>	<p><b>“Artículo 155.</b> El reagrupamiento parcelario se sujetará a las siguientes normas:</p>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<i>II. Cumplir con las determinaciones del programa municipal <u>y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal</u>; [...]</i>	<i>I. Cumplir con las determinaciones del programa municipal; (...)</i>
<b>Artículo 168, fracción II</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 168.</b> Para realizar una acción urbanística, en complemento a las autorizaciones municipales, se deberá contar con: [...]</p> <p><i>II. La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que expida la Secretaría, en los supuestos y términos que establece esta ley, para la obtención de la terminación de obra; [...]</i>”</p>	<p><b>“Artículo 168.</b> Para realizar una acción urbanística, en complemento a las autorizaciones municipales, se deberá contar con: [...]</p> <p style="text-align: center; padding: 20px;"><b>Se invalida la fracción II</b></p>
<b>Artículo 195, fracción I, en su porción normativa: “y de Congruencia Urbanística Estatal”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 195.</b> La vigencia de las autorizaciones urbanísticas a que se refiere este ordenamiento se ajustará a lo siguiente:</p> <p><i>II. Las Constancias de Zonificación <u>y de Congruencia Urbanística Estatal</u> tendrán una vigencia indefinida, a menos que cambien los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, en cuyo caso quedarán sin efecto y deberán ajustarse a las nuevas disposiciones; [...]</i>”</p>	<p><b>“Artículo 195.</b> La vigencia de las autorizaciones urbanísticas a que se refiere este ordenamiento se ajustará a lo siguiente:</p> <p><i>II. Las Constancias de Zonificación tendrán una vigencia indefinida, a menos que cambien los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, en cuyo caso quedarán sin efecto y deberán ajustarse a las nuevas disposiciones; [...]</i>”</p>
<b>Artículo 198, párrafo primero, en su porción normativa: “de la existencia de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 198.</b> Los notarios, registradores y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos relacionados con el uso, aprovechamiento, transmisión o gravamen de bienes inmuebles, previa comprobación <u>de la existencia de la</u></p>	<p><b>“Artículo 198.</b> Los notarios, registradores y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos relacionados con el uso, aprovechamiento, transmisión o gravamen de bienes inmuebles, previa comprobación de las autorizaciones</p>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<p><u>Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como de las autorizaciones municipales correspondientes, de conformidad con lo previsto en esta ley; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.</u></p> <p>Asimismo, tendrán la obligación de insertar en las escrituras de transmisión de propiedad en que intervengan, cláusula especial en la que se hagan constar, las obligaciones de respetar los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, en especial el uso o destino del predio objeto de tales actos, y el respeto a la definición de área urbanizable.</p> <p>Los jueces, al emitir sus resoluciones y sentencias, no validarán actos que permitan la partición o subdivisión de la propiedad o la incorporación de suelo al desarrollo urbano sin cubrir la normatividad y requisitos a que se refiere este ordenamiento”.</p>	<p>municipales correspondientes, de conformidad con lo previsto en esta ley; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.</p> <p>Asimismo, tendrán la obligación de insertar en las escrituras de transmisión de propiedad en que intervengan, cláusula especial en la que se hagan constar, las obligaciones de respetar los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, en especial el uso o destino del predio objeto de tales actos, y el respeto a la definición de área urbanizable.</p> <p>Los jueces, al emitir sus resoluciones y sentencias, no validarán actos que permitan la partición o subdivisión de la propiedad o la incorporación de suelo al desarrollo urbano sin cubrir la normatividad y requisitos a que se refiere este ordenamiento”.</p>
--	---

<b>Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo</b>	
<b>Artículo 5, fracción I</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 5.</b> Corresponde al Gobierno del Estado:</p> <p>I. Emitir las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal en cualquiera de sus modalidades, en los términos de este ordenamiento y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo; [...]”.</p>	<p><b>“Artículo 5.</b> Corresponde al Gobierno del Estado:</p> <p style="text-align: center;"><b>Se invalida la fracción I</b></p>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<b>Artículo 46, párrafos primero, en su porción normativa:                      “con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio” y sexto</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p>“<b>Artículo 46.</b> Todo nuevo desarrollo <u>con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio</u> deberá transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar las áreas verdes, equipamientos, infraestructuras de esparcimiento social, educativo, deportivo, cultural y oficinas públicas, necesarios para la adecuada y sana convivencia en los mismos. Los gastos notariales e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio serán a costa del promovente.</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>En el caso de los conjuntos urbanos condominales deberán garantizar la aportación y/o la construcción y entrega de infraestructura en favor del municipio, para tal caso será definido (sic) los parámetros en el reglamento de la ley.</p> <p>[...].”</p>	<p>“<b>Artículo 46.</b> Todo nuevo desarrollo deberá transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar las áreas verdes, equipamientos, infraestructuras de esparcimiento social, educativo, deportivo, cultural y oficinas públicas, necesarios para la adecuada y sana convivencia en los mismos. Los gastos notariales e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio serán a costa del promovente.</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p style="text-align: center;"><b>Se invalida el párrafo sexto</b></p> <p>[...].”</p>
<b>Artículo 60, en su porción normativa:                      “con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal,”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p>“<b>Artículo 60.</b> Todas las autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, <u>con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal</u>, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados”.</p>	<p>“<b>Artículo 60.</b> Todas las autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados”.</p>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<b>Artículo 65, párrafo último, en su porción normativa “Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><i>“Artículo 65. Para la valoración de las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas reguladas por esta ley, el Municipio realizará análisis prospectivos en materia urbanística y, si fuera necesario, consultará a la Secretaría, a los organismos encargados de la prestación de servicios urbanos y a toda otra instancia necesaria para determinar la congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación vigente, su viabilidad, sus impactos y los riesgos que conllevaría su aprobación.</i></p> <p><i>La congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación es obligatoria, y todo nuevo desarrollo autorizado o realizado al margen de la misma derivará en procedimientos administrativos y en las causas penales procedentes. <u>Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas</u>”.</i></p>	<p><i>“Artículo 65. Para la valoración de las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas reguladas por esta ley, el Municipio realizará análisis prospectivos en materia urbanística y, si fuera necesario, consultará a la Secretaría, a los organismos encargados de la prestación de servicios urbanos y a toda otra instancia necesaria para determinar la congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación vigente, su viabilidad, sus impactos y los riesgos que conllevaría su aprobación.</i></p> <p><i>La congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación es obligatoria, y todo nuevo desarrollo autorizado o realizado al margen de la misma derivará en procedimientos administrativos y en las causas penales procedentes”.</i></p>
<b>Artículo 66</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><i>“Artículo 66. Para el caso de nuevos desarrollos, una vez obtenida la autorización municipal, el promovente, previo al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, deberá tramitar y obtener de la Secretaría la Constancia (sic) Congruencia</i></p>	<b>Se invalida el artículo 66</b>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<p><i>Urbanística Estatal, en los términos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.</i></p>	
--	--

<b>Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo</b>
--

<b>Artículo 24, párrafo <u>penúltimo</u>, en su porción normativa “y los dictámenes de impacto territorial”</b>
---

<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p>“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2016)</p> <p><i>Artículo 24.- La realización de las obras o actividades a que se refiere este artículo, se sujetarán al procedimiento de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, mismo que será autorizado por el Instituto conforme al procedimiento previsto en el Reglamento correspondiente:</i></p> <p>[...]</p>	<p>“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2016)</p> <p><i>Artículo 24.- La realización de las obras o actividades a que se refiere este artículo, se sujetarán al procedimiento de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, mismo que será autorizado por el Instituto conforme al procedimiento previsto en el Reglamento correspondiente:</i></p> <p>[...]</p>
<p><b>(REFORMADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)</b></p> <p><i>La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, expedirán las disposiciones administrativas que permitan unificar, armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos de gestión de las manifestaciones de impacto ambiental <u>y los dictámenes de impacto territorial</u> a que hacen referencia esta Ley y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.</i></p>	<p><b>(REFORMADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)</b></p> <p><i>La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, expedirán las disposiciones administrativas que permitan unificar, armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos de gestión de las manifestaciones de impacto ambiental a que hacen referencia esta Ley y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.</i></p>
<p><b>(ADICIONADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)</b></p> <p><i>Las dependencias y entidades públicas no podrán llevar a cabo la</i></p>	<p><b>(ADICIONADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)</b></p> <p><i>Las dependencias y entidades públicas no podrán llevar a cabo la inscripción al</i></p>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<i>inscripción al Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de Quintana Roo sin contar con la autorización en materia de impacto ambiental correspondiente.</i>	<i>Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de Quintana Roo sin contar con la autorización en materia de impacto ambiental correspondiente.</i>
---	--

138. **Extensión de invalidez.** En vista de la invalidez decretada en este fallo, con fundamento en la parte final de la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales, **este Tribunal Pleno considera necesario extender la invalidez** a otros preceptos contenidos en las leyes impugnadas por el Municipio actor, por incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad o por encontrarse en una relación de dependencia con las normas declaradas inválidas, acorde con el criterio plenario contenido en la jurisprudencia P./J. 53/2010<sup>49</sup>.
139. En ese sentido, con motivo de la invalidez decretada a las disposiciones que regulan la **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal** en el Decreto 093 materia de esta ejecutoria, **se declara la invalidez, por**

<sup>49</sup> **Jurisprudencia P./J. 53/2010**, de rubro y texto: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.** Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de “invalidación directa”, en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de “invalidación indirecta”, en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro 164820.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

**extensión**, de los artículos 77, párrafo primero, fracción II, inciso b), en su porción normativa **“En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal;”**, de la **Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**; y 80, párrafo segundo, en su porción normativa **“urbanístico,”**, de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, expedidas, reformadas y adicionadas, respectivamente, mediante el Decreto Número 093, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa publicado el veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés; así como la del artículo **transitorio sexto del Decreto Número 190**, por el que se reforma el artículo sexto transitorio del referido Decreto Número 093, publicado en el mismo medio el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés.

140. Atento a ello, a efecto de otorgar certeza y seguridad jurídica, el texto de dichas normas deberá leerse de la siguiente forma:

<b>Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo</b>	
<b>Artículo 77, párrafo primero, fracción II, inciso b), en su porción normativa:</b> <b>“En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal;”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<b>“Artículo 77.</b> La Zonificación Secundaria se establecerá en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, de acuerdo a los criterios siguientes: [...] II. En las zonas de mejoramiento y crecimiento urbano: [...] b) Conforme a lo que determinen los programas de los centros de población y previa autorización y pago del potencial de edificación o desarrollo a favor del Municipio, en los predios aplicables, se podrá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se	<b>“Artículo 77.</b> La Zonificación Secundaria se establecerá en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, de acuerdo a los criterios siguientes: [...] II. En las zonas de mejoramiento y crecimiento urbano: [...] b) Conforme a lo que determinen los programas de los centros de población y previa autorización y pago del potencial de edificación o desarrollo a favor del Municipio, en los predios aplicables, se podrá permitir la densificación en las edificaciones,

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<p><i>rebase y se asegure la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o el equipamiento urbano y la movilidad. Los recursos que se generen se destinarán a sufragar tales conceptos. <u>En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal; [...]</u>”.</i></p>	<p><i>siempre y cuando no se rebase y se asegure la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o el equipamiento urbano y la movilidad. Los recursos que se generen se destinarán a sufragar tales conceptos. [...]</i>”.</p>
---	---

<b>Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo</b>	
<b>Artículo 80, párrafo segundo, en su porción normativa “urbanístico,”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><i>“<b>Artículo 80.</b> En los aspectos de trámite administrativo no regulados por esta ley, la Secretaría y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los procedimientos específicos, tiempos y requisitos para recibir, revisar y responder a las solicitudes de autorización a que se refiere este ordenamiento. Estas determinaciones serán de acceso y conocimiento públicos.</i></p> <p><i>Dichas autoridades serán también responsables de que toda información sobre dichos procedimientos, el estado de los mismos, las normas aplicables y las características generales de los proyectos sujetos a revisión, sean accesibles a los solicitantes, presentándola de manera completa, veraz, oportuna, comprensible y detallada. También indicarán y facilitarán la identificación de las personas o entidades facultadas para emitir dictámenes de impacto</i></p>	<p><i>“<b>Artículo 80.</b> En los aspectos de trámite administrativo no regulados por esta ley, la Secretaría y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los procedimientos específicos, tiempos y requisitos para recibir, revisar y responder a las solicitudes de autorización a que se refiere este ordenamiento. Estas determinaciones serán de acceso y conocimiento públicos.</i></p> <p><i>Dichas autoridades serán también responsables de que toda información sobre dichos procedimientos, el estado de los mismos, las normas aplicables y las características generales de los proyectos sujetos a revisión, sean accesibles a los solicitantes, presentándola de manera completa, veraz, oportuna, comprensible y detallada. También indicarán y facilitarán la identificación de las personas o entidades facultadas para emitir dictámenes de impacto ambiental y los demás que la Ley prevea”.</i></p>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

<u>urbanístico, ambiental y los demás que la Ley prevea</u> ”.	
--	--

141. **Fecha en que surtirá efectos la invalidez.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo.
142. **Efectos entre las partes.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, antepenúltimo y penúltimo párrafos, de la Constitución Federal<sup>50</sup>, los efectos de la invalidez decretada en esta ejecutoria se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor, toda vez que en el presente caso fue dicho Municipio quien demandó la invalidez de normas generales del orden local, por lo que se sitúa dentro del supuesto previsto en ese precepto constitucional, siendo ello acorde con el criterio plenario contenido en la jurisprudencia P./J. 9/99.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> **Constitución Federal.**

**Artículo 105.- [..]**

*“(REFORMADO, D.O.F. 11 DE MARZO DE 2021)*

*Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos”.*

*En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.*

*[..]”.*

<sup>51</sup> **Jurisprudencia P./J. 9/99**, de rubro y texto: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.** De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo IX, abril de 1999, página 281, registro 194295.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

### IX. DECISIÓN

143. Por lo expuesto y fundado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** Es **parcialmente procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto del artículo 24, párrafo último, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformada y adicionada mediante el DECRETO NÚMERO 093, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, así como la del artículo transitorio sexto del referido decreto.

**TERCERO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII, 12, fracción VI, 75, párrafo segundo, en su porción normativa 'o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', del 80 al 86, 88, párrafo primero, 95, párrafo último, 124, fracción I, en su porción normativa 'y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley', 155, fracción I, en su porción normativa 'y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', 168, fracción II, 195, fracción I, en su porción normativa 'y de Congruencia Urbanística Estatal', y 198, párrafo primero, en su porción normativa 'de la existencia de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como', de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, y 5, fracción I, 46, párrafos primero, en su porción normativa 'con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio', y sexto, 60, en su porción normativa 'con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', 65, párrafo último, en su porción normativa 'Las autorizaciones contrarias a

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas', y 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el referido DECRETO NÚMERO 093, así como la del artículo 24, párrafo penúltimo, en su porción normativa 'y los dictámenes de impacto territorial', de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformado mediante el DECRETO NÚMERO 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de octubre de dos mil veinticuatro.

**CUARTO.** Se declara la **invalidez, por extensión**, de los artículos 77, párrafo primero, fracción II, inciso b, en su porción normativa 'En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, y 80, párrafo segundo, en su porción normativa 'urbanístico', de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el citado DECRETO NÚMERO 093.

**QUINTO.** Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus **efectos** únicamente entre las partes, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Quintana Roo.

**SEXTO.** 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.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### **En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos,

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

respectivamente, a la competencia, a la precisión y existencia del acto impugnado, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de marzo de dos mil veinticinco).

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en: 1) desestimar la hecha valer por el Poder Ejecutivo local en relación con la falta de interés legítimo del municipio actor y 2) declarar infundada la esgrimida por el Poder Ejecutivo local en cuanto a que se actualiza la cosa juzgada respecto de la diversa controversia constitucional 177/2018. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra y por el sobreseimiento total (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de marzo de dos mil veinticinco).

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones del criterio de cambio del sentido normativo, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones del criterio de cambio del sentido normativo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones del criterio de cambio del sentido normativo, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en: 3) sobreseer, de oficio, respecto del artículo transitorio sexto del DECRETO NÚMERO 093 (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de marzo de dos mil veinticinco).

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

Se aprobó por mayoría de cuatro votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en: 4) sobreseer respecto del artículo 24, párrafo último, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Batres Guadarrama y Laynez Potisek votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de marzo de dos mil veinticinco).

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto de su tema 1, denominado “Marco conceptual y jurisprudencial sobre las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos”. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de marzo de dos mil veinticinco).

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII, 12, fracción VI, 75, párrafo segundo, en su porción normativa ‘o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal’, del 80 al 86, 88, párrafo primero, 95, párrafo último, 124, fracción I, en su porción normativa ‘y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley’, 155 fracción I, en su porción

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

normativa 'y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', 168, fracción II, 195, fracción I, en su porción normativa 'y de Congruencia Urbanística Estatal', y 198, párrafo primero, en su porción normativa 'de la existencia de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como', de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, y 5, fracción I, 60, en su porción normativa 'con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', 65, párrafo último, en su porción normativa 'Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas', y 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de la señora Ministra y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de su tema 2, denominado "Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal", consistente en declarar la invalidez del artículo 24, párrafo penúltimo, en su porción normativa 'y los dictámenes de impacto territorial', de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en el sentido de que no se aborde el estudio de este numeral, dado que no estaba vigente al momento de la presentación de la demanda.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo en contra del estudio en suplencia de la queja, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández en contra del estudio en suplencia de la queja, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos”, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 46, párrafos primero, en su porción normativa ‘con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio’, y sexto, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de marzo de dos mil veinticinco).

### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 77, párrafo primero, fracción II, inciso b, en su porción normativa ‘En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal’, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo y 80, párrafo segundo, en su porción normativa ‘urbanístico’, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el citado DECRETO NÚMERO 093, así como la del artículo transitorio sexto del DECRETO NÚMERO 190, por el que se reforma el artículo sexto transitorio del referido DECRETO NÚMERO 093, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023

federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra.

### **En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo y 3) determinar que la invalidez decretada en esta ejecutoria se limita a la esfera jurídica del municipio actor.

### **En relación con el punto resolutivo sexto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a las sesiones de veinticinco y veintisiete de marzo de dos mil veinticinco por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diecinueve.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán no asistieron a la sesión de veintisiete de marzo de dos mil veinticinco, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veinticuatro y el segundo previo aviso a la Presidencia.

## **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023**

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**PRESIDENTA**

**MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

**PONENTE**

**MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**