



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 13
TOMO II

Mayo de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2)

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La compilación y formación editorial de esta Gaceta
estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 13
TOMO II

Mayo de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministro Alberto Pérez Dayán



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PUEDE SER REPRESENTADA EN EL JUICIO POR LA PRESIDENTA DE SU MESA DIRECTIVA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PUEDE SER REPRESENTADA EN JUICIO POR EL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR LA



PRESIDENTA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DE DICHO ÓRGANO [ARTÍCULOS 60, FRACCIÓN I, INCISO C) Y 86 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL SUBSECRETARIO DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO LOCAL (ARTÍCULO 44, FRACCIONES XVII Y XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA PROMOVIDA CONTRA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL RESPECTIVA (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO



PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA TRANSITORIA IMPUGNADA, DERIVADO DEL NOTORIO CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN ÉSTA (ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XIV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA (AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN EN LA QUE DEMANDÓ LA EMISIÓN DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO).

XV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (RESPECTO DE LAS REFERIDAS "CONSECUENCIAS DIRECTAS O INDIRECTAS, MEDIATAS O INMEDIATAS, QUE DE HECHO O POR DERECHO DERIVEN O RESULTEN DE LAS NORMAS Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA", DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XVI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS, SI EXISTE LA POSIBILIDAD DE QUE SUBSISTAN NORMAS VICIADAS.



XVII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO DE HECHOS NOTORIOS EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 88 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE APLICACIÓN SUPLETORIA A LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DEL VICIO RELATIVO A QUE NO SE HAYAN PUBLICADO CON LA DEBIDA ANTICIPACIÓN LOS DICTÁMENES DE LA LEY IMPUGNADA EN LAS GACETAS PARLAMENTARIAS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XIX. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.

XX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA DETERMINAR SU VALIDEZ.

XXI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA INOBSERVANCIA A SUS REGLAS RELATIVAS A LA INCORPORACIÓN EN EL ORDEN DEL DÍA DE LOS DICTÁMENES DE LA LEY IMPUGNADA, NO AFECTA LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y REPRESENTATIVA, CUANDO EXISTA CONSTANCIA DE QUE PARA SU APROBACIÓN FUERON RESPETADAS LAS REGLAS DE QUÓRUM, DEBATE Y VOTACIÓN PREVISTOS EN LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EN LOS REGLAMENTOS DE LAS RESPECTIVAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).



XXII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. INNECESARIA REMISIÓN DE LA INICIATIVA Y DE LAS MINUTAS RELATIVAS A LA APROBACIÓN DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, A LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO GENERAL, AL NO HABER REFORMA O MODIFICACIÓN A ALGUNA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL (LEY GENERAL REFERIDA EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ES INFUNDADA LA SUPUESTA OMISSION DEL EJECUTIVO FEDERAL DE FORMULAR OBSERVACIONES AL CONGRESO GENERAL RELATIVAS AL NO EJERCICIO AL DERECHO DE VETO AL SER UNA FACULTAD POTESTATIVA (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL ORDENAMIENTO Y PLANEACIÓN DE ÉSTOS Y LA PROTECCIÓN Y CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE CONSTITUYE UN MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

XXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD CONCURRENTENTE DE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO DEBE INTERPRETARSE EN EL CONTEXTO NORMATIVO QUE ESTABLECE EL SISTEMA GENERAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL (ARTÍCULOS 22 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016, Y 3o. DE LA LEY DE PLANEACIÓN).



XXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.

XXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO CONTIENE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE DE LOS DEMÁS NIVELES DE PLANEACIÓN EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, PUES LA REALIZADA POR ÉSTOS DEBE GUARDAR CONGRUENCIA CON LA PLANEACIÓN APROBADA POR LOS OTROS DOS NIVELES DE GOBIERNO.

XXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS DEBEN TENER UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA EN LA ZONIFICACIÓN Y PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO, CON CIERTA AUTONOMÍA RESPECTO DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL Y LOCAL.

XXX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE DIRIGIR LA POLÍTICA NACIONAL EN ESTA MATERIA Y EN EL ÁMBITO DE DESARROLLO URBANO SIN DESCONOCER LA NECESARIA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS EN SU ESFERA COMPETENCIAL.

XXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. SU OBJETO, PRINCIPIOS GENERALES Y NORMAS BÁSICAS QUE ESTABLECE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO TRANSGREDEN LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 1 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS DEFINICIONES DE CONSEJO NACIONAL, DENSIFICACIÓN, DESARROLLO METROPOLITANO, ESPACIO EDIFICABLE, SECRETARÍA, USO DE SUELO, ZONA METROPOLITANA, ZONIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN PRIMARIA Y ZONIFICACIÓN SECUNDARIA, ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 3, FRACCIONES VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX Y XL, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS,



ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL DE LOS PRINCIPIOS APLICABLES A SU PLANEACIÓN, REGULACIÓN, Y GESTIÓN PARA ORIENTAR LA POLÍTICA EN ESA MATERIA Y EN LA DE DESARROLLO URBANO QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL ÁMBITO FEDERAL PREVISTOS EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA. NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 4, FRACCIONES I, II, III, IV, V, VI, Y X, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE OBSERVAR EN TODA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO Y PLANEACIÓN URBANA Y COORDINACIÓN METROPOLITANA, LOS PRINCIPIOS ENLISTADOS EN EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ES CONSISTENTE CON LA FACULTAD ASIGNADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN (ARTÍCULO 5 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA EN CUANTO A QUE LAS EXPROPIACIONES SÓLO PODRÁN REALIZARSE POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y MEDIANTE INDEMNIZACIÓN, SE LIMITA A REPRODUCIR LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 6, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES CONCURRENTES EN LOS DIVERSOS ÓRDENES DE GOBIERNO PREVISTA



EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA RESULTA ACORDE CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 7 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LA FEDERACIÓN PARA FORMULAR Y CONDUCIR LA POLÍTICA NACIONAL EN ESA MATERIA Y EN LA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL QUE PREVÉ LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 8, FRACCIONES I, II, VI, VII, X, XXIV Y XXVII, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO PARA EXPEDIR NORMAS OFICIALES MEXICANAS QUE PUEDAN SER APLICADAS POR LOS DIVERSOS ÓRDENES DE GOBIERNO ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 9, FRACCIONES IV Y V, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES ASIGNADAS A LOS PODERES LEGISLATIVOS Y EJECUTIVOS DE LOS ESTADOS EN ESA MATERIA Y EN LA DE DESARROLLO URBANO, ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, SON ACORDES AL MARCO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ESTABLECIDO POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN (ARTÍCULO 10 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO EXPEDIDA MEDIANTE



EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XL. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS RELACIONADAS CON LA PLANEACIÓN Y REGULACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ENCUESTRAN SUSTENTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 11, FRACCIÓN V, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PLANEACIÓN, REGULACIÓN, Y EVALUACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL DESARROLLO URBANO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN FORMAN PARTE DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y ES UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA POR LOS DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ACORDE CON LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 22 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MECANISMOS O INSTRUMENTOS MEDIANTE LOS CUALES SE DEBEN LLEVAR A CABO LA PLANEACIÓN Y LA REGULACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA SON ACORDES A LOS CRITERIOS SOSTENIDOS POR ESTA SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL SENTIDO DE QUE DEBE EXISTIR CONGRUENCIA, COORDINACIÓN Y AJUSTE, SUJETÁNDOSE AL ORDEN JERÁRQUICO QUE ESTABLECE SU ÁMBITO TERRITORIAL (ARTÍCULO 23 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).



XLIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONTENIDO DEL PROGRAMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO QUE ESTABLECE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIONES V Y VI, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 26 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE LOS PROGRAMAS ESTATALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, ASÍ COMO LOS PLANES O PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO DEBEN SER APROBADOS, EJECUTADOS, CONTROLADOS, EVALUADOS Y MODIFICADOS POR LAS AUTORIDADES LOCALES, CON LAS FORMALIDADES PREVISTAS EN LA LEY ESTATAL Y EN CONGRUENCIA CON LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN LA MATERIA, NO TRANSGREDE EL ÁMBITO COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 28 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CONSISTENTE EN FORMULAR SUS PROGRAMAS ESTATALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO APEGADOS A LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE ARTICULACIÓN Y CONGRUENCIA CON LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL; Y CONFORME AL ANÁLISIS Y CONGRUENCIA TERRITORIAL CON EL PROGRAMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO, DE PREVISIÓN DE RIESGOS Y DE OTROS PROGRAMAS SECTORIALES QUE INCIDAN EN SU ÁMBITO TERRITORIAL ESTATAL, Y EL MARCO GENERAL DE LEYES, REGLAMENTOS Y NORMAS, ASÍ COMO LOS PLANES TERRITORIALES DE ÁMBITOS TERRITORIALES MÁS AMPLIOS O QUE SE INSCRIBEN EN EL PLAN O PROGRAMA EN FORMU-



LACIÓN, ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 29, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MECANISMOS E INSTRUMENTOS OBLIGATORIOS QUE REGULAN ASPECTOS RELACIONADOS CON LA GOBERNANZA METROPOLITANA A TRAVÉS DE UN CONSEJO CONSULTIVO DE DESARROLLO METROPOLITANO, ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 36, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, FRACCIONES II, III, IV Y V, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS PROGRAMAS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS O CONURBACIONES PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO VULNERAN LA ESFERA MUNICIPAL EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO (ARTÍCULO 37, FRACCIONES I, III, IV, V, Y VI, ASÍ COMO SU ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL LAS AUTORIZACIONES DE CONSTRUCCIÓN, EDIFICACIÓN Y REALIZACIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA QUE SE OTORGUEN A NIVEL FEDERAL, ESTATAL O MUNICIPAL, SE DEBEN SUJETAR AL ANÁLISIS DE RIESGO Y A LAS MEDIDAS DE MITIGACIÓN QUE RESULTEN CONDUCENTES DE ACUERDO CON LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).



XLIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN PARA QUE EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES Y PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO SE CONSIDERE LO DISPUESTO EN LAS NORMAS MEXICANAS EMITIDAS EN LA MATERIA, ASÍ COMO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO Y EN LOS ATLAS DE RIESGOS PARA LA DEFENSA DE LOS USOS DE SUELO, DESTINOS Y RESERVA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

L. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN CUANTO A LA REGULACIÓN QUE DEBEN PREVER RESPECTO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 52, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS REQUISITOS QUE LOS CONGRESOS LOCALES DEBEN CONTEMPLAR EN LA LEGISLACIÓN QUE EXPIDAN CONCERNIENTE A LOS CENTROS DE POBLACIÓN, ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO IMPLICAN UNA INVASIÓN A LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO (ARTÍCULO 53, FRACCIONES IV Y VI, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, QUE DEBEN SER CONSIDERADOS POR LOS MUNICIPIOS PARA APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACIÓN PRIMARIA Y LA SECUNDARIA DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN QUE SE UBIQUEN EN SU TERRITORIO Y DE



LAS ZONAS DE CONSERVACIÓN DE AQUÉLLAS, PERO SIN OBLIGAR A REALIZAR LA PLANEACIÓN URBANA DE UNA MANERA DETERMINADA, NO VULNERAN LA FACULTAD DEL MUNICIPIO PARA FORMULAR, APROBAR, Y ADMINISTRAR LAS ZONIFICACIÓN Y PLANES DE DESARROLLO DE SU ÁMBITO TERRITORIAL (ARTÍCULO 59, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, FRACCIONES I, II, III, IV, V, VI, Y VII, Y PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL, ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, DE PREVER UN SISTEMA DE RECURSOS COMO MEDIO DE DEFENSA PARA GARANTIZAR LA LEGALIDAD DE LAS DECISIONES URBANÍSTICAS, NO AFECTA LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 60, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECER EN LAS LEYES LOCALES DISPOSICIONES PARA QUE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO QUE IMPLEMENTEN ACCIONES DE DENSIFICACIÓN POBLACIONAL GARANTICEN UNA DOTACIÓN SUFICIENTE DE ESPACIOS PÚBLICOS ADICIONALES A LOS EXISTENTES DENTRO DEL POLÍGONO POR HABITANTE Y CONECTIVIDAD, POR MEDIO DE LA ADQUISICIÓN Y HABILITACIÓN A LOS EXISTENTES, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 76, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y SUS MODIFI-



CACIONES, ASÍ COMO EN AQUELLOS MECANISMOS DE PLANEACIÓN SIMPLIFICADA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 93, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS PRECEPTOS TRANSITORIOS QUE ESTABLECEN EL MOMENTO EN QUE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ENTRARÁ EN VIGOR, ASÍ COMO LAS ADECUACIONES Y PLAZOS PARA LA DEBIDA IMPLEMENTACIÓN DE SUS DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, PÁRRAFO SEGUNDO, Y SÉPTIMO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ESTABLECIMIENTO DE LAS DIRECTRICES QUE DEBEN SEGUIRSE POR LOS MUNICIPIOS AL LLEVAR A CABO LA ZONIFICACIÓN SECUNDARIA EN LAS ZONAS QUE NO SE DETERMINEN DE CONSERVACIÓN, CONSTITUYE UN AUTÉNTICO MANDATO QUE DEJA POCO MARGEN AL MUNICIPIO PARA FORMULAR Y ADMINISTRAR AQUÉLLAS VULNERANDO CON ELLO SU AUTONOMÍA DE DECISIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 59, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA LIMITACIÓN A LOS MUNICIPIOS A NO ESTABLECER UN NÚMERO MÍNIMO DE ESPACIOS PARA EL RESGUARDO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES DESCONOCE LA PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA DE AQUÉLLOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 71,



FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO" DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS ATRIBUCIONES RESERVADAS A LA FEDERACIÓN PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS Y VIGILAR NORMAS OFICIALES MEXICANAS Y SU CUMPLIMIENTO EN ESA MATERIA, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO TERRITORIAL Y URBANO, RESULTAN CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDAS (ARTÍCULOS 8, FRACCIONES IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI, Y XXX; 9, PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIONES I, II Y III; Y ARTÍCULOS TRANSITORIOS OCTAVO Y NOVENO DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS CON EL FIN DE DIRECCIONAR LA POLÍTICA NACIONAL EN ESA MATERIA Y DESARROLLO URBANO, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN XX, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA ATRIBUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO PARA EXPEDIR NORMAS OFICIALES MEXICANAS RELACIONADAS CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LOS ASPECTOS PRECISADOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 9 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).



LXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO PARA HACER DEL CONOCIMIENTO PÚBLICO EL INCUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES QUE FORMULA, REFERIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y, EN SU CASO, PARA APLICAR LAS MEDIDAS CORRECTIVAS QUE SE HAYAN ESTABLECIDO EN CONVENIOS O EN LOS ACUERDOS RESPECTIVOS QUE DERIVEN DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 117 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. DIFERENCIAS ENTRE ZONAS METROPOLITANAS O CONURBADAS INTERESTATALES Y ESTATALES.

LXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO PARA EMITIR LOS LINEAMIENTOS PARA ESTABLECER LOS MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS PARA MEDIR Y ASEGURAR QUE LOS PROYECTOS VINCULADOS CON LAS POLÍTICAS, DIRECTRICES Y ACCIONES DE INTERÉS METROPOLITANO, CUMPLAN CON SU OBJETIVO DE COBERTURA Y GUARDEN CONGRUENCIA CON LOS DISTINTOS NIVELES Y ÁMBITOS DE PLANEACIÓN, NO SUPONE UNA INTERVENCIÓN INDEBIDA DE LA FEDERACIÓN EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DEL PAÍS (ARTÍCULO 35 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CORRESPONDE A UN MODELO DE DESARROLLO URBANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO QUE PROMUEVE LA UTILIZACIÓN RACIONAL DEL TERRITORIO Y SU DESARROLLO EQUILIBRADO, PARA LOGRAR UNA EFECTIVA CONGRUENCIA Y COORDINACIÓN EN SU APLICACIÓN Y OBSERVANCIA POR PARTE DE TODOS LOS ÓRDENES DE GOBIERNO, CUYA EXISTENCIA NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 24 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO



TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CONSTITUYE UN INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN A LARGO PLAZO, QUE PUEDE SER REVISADO Y ACTUALIZADO CADA SEIS AÑOS, O BIEN, CUANDO OCURRAN CAMBIOS PROFUNDOS QUE PUEBAN AFECTAR LA ESTRUCTURA DEL PAÍS (ARTÍCULO 25 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROGRAMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEBE SUJETARSE A LAS PREVISIONES, TANTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, COMO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, POR LO QUE NO EXISTE CONTRADICCIÓN, INCONSISTENCIA O INCOMPATIBILIDAD ENTRE ÉSTA Y EL REFERIDO PROGRAMA (ARTÍCULO 23 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA LA APROBACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CONSTITUYE UNA EXPRESIÓN DE LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR EL MODELO Y LA POLÍTICA DE PLANEACIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO, POR LO QUE RESULTA VÁLIDO QUE EN AQUEL NO PARTICIPEN TODOS LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS ASÍ COMO LOS GOBERNADORES, MÁXIME QUE EN DICHO PROCEDIMIENTO PARTICIPAN LOS GOBIERNOS LOCALES A TRAVÉS DE SUS RESPECTIVOS CONSEJOS ESTATALES (ARTÍCULO 24 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA



MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DEL CONSEJO NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE PROPONER LA ESTRATEGIA NACIONAL ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, SON ESENCIALMENTE DE CONOCIMIENTO Y OPINIÓN, PERO NO DECISORIAS, SIN QUE INTERFIERAN EN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 14, 15 Y 16 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS URBANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE PRECISAR EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA LA FORMA EN QUE CADA NIVEL DE GOBIERNO DESIGNARÁ A LOS REPRESENTANTES DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO METROPOLITANO O DE CONURBACIÓN NO ES INCONSTITUCIONAL, PUES ELLO PUEDE ESTABLECERSE VÁLIDAMENTE EN ORDENAMIENTOS INFERIORES (ARTÍCULOS 31, 32, 33, 34, 36, FRACCIÓN I, 38 Y 44 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA INTERVENCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA APROBACIÓN DE LOS PROGRAMAS METROPOLITANOS SE PREVÉ AL REGULAR LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO METROPOLITANO O DE CONURBACIÓN (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON EL OR-



DENAMIAMIENTO TERRITORIAL NO VULNERAN LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN XXVIII Y CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS DE REGULAR, EN LA LEGISLACIÓN LOCAL APLICABLE EN LA MATERIA, PARA LOGRAR LA SIMPLIFICACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES, PERMISOS O LICENCIAS QUE CORRESPONDE EXPEDIR A LAS AUTORIDADES LOCALES, ATENDIENDO A LAS RECOMENDACIONES QUE SE EMITAN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 147 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, RESULTA ACORDE CON LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO GENERAL PARA DISTRIBUIR COMPETENCIAS ENTRE LOS DIVERSOS ÓRDENES DE GOBIERNO (ARTÍCULO 60, FRACCIÓN IX, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONDICIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE CLAUSURAS O SUSPENSIÓN DE OBRAS A LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL, TRANSGREDE LA ESFERA MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN VII, EN SU POSICIÓN NORMATIVA "QUE, EN TODO CASO, DEBERÁN SER PRODUCTO DE RESOLUCIÓN JUDICIAL" DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA IMPOSIBILIDAD DE DESTINAR A UN FIN DIVERSO LOS ESPACIOS PÚBLICOS ORIGINALMENTE DESTINADOS A LA RECREACIÓN, EL DEPORTE Y ZONAS VERDES DESTINADOS A PARQUES, JARDINES O ZONAS DE ESPARCIMIENTO, NO IMPLICA QUE EXISTA UNA PROHIBICIÓN PARA QUE PUEDAN SER UTILIZADOS HACIA OTROS



FINES DE UTILIDAD PÚBLICA QUE GENEREN EL MISMO BENEFICIO AL MUNICIPIO (ARTÍCULO 75, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS DIRECTRICES ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA QUE AL APROBAR LA ZONIFICACIÓN PRIMARIA EN LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO, LOS MUNICIPIOS DETERMINAN LA IDENTIFICACIÓN Y MEDIDA PARA LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS DE SALVAGUARDA, DERECHOS DE VÍA, ASÍ COMO LOS POLÍGONOS DE AMORTIGUAMIENTO INDUSTRIAL, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL, EN TANTO QUE NO LES IMPONEN UNA FORMA DETERMINADA PARA DEFINIR LAS ÁREAS QUE INTEGRAN Y DELIMITAN LOS CENTROS DE POBLACIÓN QUE SE ENCUENTRAN EN SU TERRITORIO (ARTÍCULO 59, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL DERECHO DE LOS PROPIETARIOS DE SER COMPENSADOS POR ACCIONES URBANAS DE PROTECCIÓN DE ZONAS DE SALVAGUARDA, DERECHOS DE VÍA Y PROTECCIÓN DE POLÍGONOS DE AMORTIGUACIÓN INDUSTRIAL NO DEBE CONFUNDIRSE CON LA INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN (ARTÍCULO 59, FRACCIONES VIII Y IX, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXVIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS (ARTÍCULOS 104, 105, 106 Y 108 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO



TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS DEFINICIONES DE DENSIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN PRIMARIA Y ZONIFICACIÓN SECUNDARIA, ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 3, FRACCIONES XXXIII, XCV, XCVI Y XCVII, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

LXXX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL OBJETO, LOS PRINCIPIOS GENERALES Y LAS NORMAS BÁSICAS QUE ESTABLECE LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO TRANSGREDEN LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS [ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIONES I, III Y IV, 11, 79, FRACCIONES III, SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", 86, CON LA SALVEDAD DEL INCISO B) DE SU FRACCIÓN II, 88 Y 111, CON EXCEPCIÓN DE LA FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

LXXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL DEBE LLEVARSE A CABO LA ZONIFICACIÓN SECUNDARIA EN LAS ZONAS QUE NO SE DETERMINEN DE CONSERVACIÓN, CONSTITUYE UN AUTÉNTICO MANDATO QUE DEJA POCO MARGEN AL MUNICIPIO PARA FORMULAR Y ADMINISTRAR AQUÉLLAS, VULNERANDO CON ELLO SU AUTONOMÍA DE DECISIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS,



ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

LXXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LOS MUNICIPIOS A NO ESTABLECER UN NÚMERO MÍNIMO DE ESPACIOS PARA EL RESGUARDO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES DESCONOCE LA PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA DE AQUÉLLOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (INVALIDEZ EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES ESTACIONAMIENTO", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

LXXXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ÁMBITO NORMATIVO ATRIBUIDO A LA LEY LOCAL APLICABLE EN LA MATERIA PARA DETERMINAR LA CONCURRENCIA EN LA PLANEACIÓN, ORDENACIÓN, Y REGULACIÓN DE ÉSTOS EN EL TERRITORIO ESTATAL, RESULTA INCONSTITUCIONAL, AL REFERIRSE A UNA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

LXXXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO LOCAL PARA ORDENAR LA PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y LA ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO VULNERA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN IX, 11, FRACCIÓN I, Y 56, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE



LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

LXXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VERIFICACIÓN DE CONGRUENCIA DE UN PROYECTO DE PLAN O PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y/O ZONIFICACIÓN DEL TERRITORIO COMO REQUISITO PREVIO A SU APROBACIÓN, PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO, NO INVADIRÁ LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

LXXXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE FACULTA AL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA PARA VERIFICAR QUE EL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y/O ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO CUMPLA CON LA LEY DE LA MATERIA Y CON EL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA POPULAR RESPECTIVO (ARTÍCULO 53, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

LXXXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO CON POSTERIORIDAD A LOS TREINTA DÍAS HÁBILES DE SU PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RESULTA RAZONABLE Y PROPORCIONAL PARA LA DIFUSIÓN PÚBLICA DE DICHOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA SU ADECUADA PUBLICIDAD, MÁXIME QUE EN TODO CASO ADQUIRIRÁ SU EFICACIA, UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO ESTABLECIDO (ARTÍCULO 57, PRIMER PÁRRAFO,



DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

LXXXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS ESTATALES EN MATERIA DE IMPACTO, IMAGEN Y ESTÉTICA URBANAS, ASÍ COMO LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL INMUEBLE, CON EL FIN DE UNIFICAR Y ESTANDARIZAR LOS PROCEDIMIENTOS Y LAS ACCIONES URBANÍSTICAS EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA, ASÍ COMO EVALUAR Y VIGILAR SU CUMPLIMIENTO, DE CONFORMIDAD A LO DISPUESTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN LIV, 10, FRACCIONES XX, XXI Y XXVI, 50, ÚLTIMO PÁRRAFO, Y 328 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

LXXXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL PARA CREAR UN ORGANISMO ENCARGADO DE LA PLANEACIÓN URBANA DE ZONAS METROPOLITANAS O CONURBADAS NO ES ACORDE AL SISTEMA DE COORDINACIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, Y CAUSA PERJUICIO A LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONFERIDAS A LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y GESTIÓN EN ESTE TIPO DE ZONAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 20, PÁRRAFO SEGUNDO Y DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XC. ASENTAMIENTOS HUMANOS, PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRA-



MAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.

XCI. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. EXISTEN DOS VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESTA MATERIA: A) LA NORMATIVA, Y B) LA DE LOS PLANES, PROGRAMAS Y ACCIONES RELACIONADAS CON LA PLANEACIÓN.

XCII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS LA DETERMINACIÓN DE ZONAS DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL O DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA COMO ÁREAS NO URBANIZABLES, A TRAVÉS DE LA ZONIFICACIÓN PRIMARIA DEL TERRITORIO MUNICIPAL, ÚNICAMENTE POR CAUSA DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA DECRETADA POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO, DESCONOCE Y RESTRINGE LA FACULTAD CONCURRENTES MUNICIPAL RECONOCIDA EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, PARA LA CREACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, POR LO QUE VULNERA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE" DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

XCIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL CONDICIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE CLAUSURAS O SUSPENSIÓN DE OBRAS A LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL, TRANSGREDE LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA"; 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y



JUDICIALES"; 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES" Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XCIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES DE SEGURIDAD, ASÍ COMO LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 368, FRACCIÓN I; Y 375 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XCIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, ASÍ COMO LOS PLAZOS PARA QUE LAS AUTORIDADES LOCALES MUNICIPALES DEN RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE PERMISOS, LICENCIAS O AUTORIZACIONES DE LOS PARTICULARES (ARTÍCULOS 259, 305, SEGUNDO PÁRRAFO Y 309 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XCVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FIJACIÓN DE LOS PLAZOS PARA REVISAR Y DICTAMINAR LAS SOLICITUDES DEL PROYECTO EJECUTIVO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DE AUTORIZAR EL PROYECTO O LICENCIA RESPECTIVA, PREVIO PAGO DEL DERECHO CORRESPONDIENTE, SI EL DICTAMEN ASÍ LO RECOMIENDA, CONVIERTE A LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN UNA MERA EJECUTORA DE LO ESTABLECIDO POR EL LEGISLADOR VULNERANDO SU COMPETENCIA CONSTITUCIONAL (INVA-



LIDEZ DEL ARTÍCULO 319 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XCVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN FRACCIONAMIENTOS QUE SE DESARROLLEN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DE SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 291, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XCVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN CONJUNTOS URBANOS QUE SE DESARROLLAN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 304, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).



XCIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA AUSENCIA DE VENCIMIENTO DE LAS FACTIBILIDADES DEL USO DEL SUELO, LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL DISEÑO ARQUITECTÓNICO Y EL PROYECTO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE USO DEL SUELO, GENERA INCERTIDUMBRE SOBRE CUÁNDO DICHS INSTRUMENTOS DEJAN DE TENER VIGENCIA, LO QUE AFECTA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 313, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

C. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL TÉRMINO DE LA VIGENCIA DE DIVERSOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS, CON MOTIVO DE UNA NUEVA LEGISLACIÓN O REFORMA QUE MODIFIQUE LAS NORMAS TÉCNICAS AUTORIZADAS, AL PERMITIR QUE SE DEJEN SIN EFECTOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE EL ENTE MUNICIPAL REALIZÓ LEGALMENTE, LE IMPIDE CONTAR CON CERTEZA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES, LO QUE AFECTA SU AUTONOMÍA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 313, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

CI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OMISSION DE LA LEGISLATURA LOCAL DE PRECISAR EN LA LEY DE LA MATERIA CIERTOS SUPUESTOS RELACIONADOS CON LA RESILIENCIA URBANA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS, NO AFECTA LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL [ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].



CII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. NO EXISTE OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL PARA QUE EL GOBIERNO LOCAL ESTABLEZCA UNA PARTIDA QUE FINANCIE PROYECTOS DE ALCANCE METROPOLITANO, PUES EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ES NECESARIO QUE EXISTA UN ACUERDO DE COORDINACIÓN CELEBRADO ENTRE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO, ASÍ COMO DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (ARTÍCULO 42, PÁRRAFOS PRIMERO Y QUINTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

CIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS PREVISIONES ESTABLECIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA CUMPLIR ACCIONES DE DENSIFICACIÓN, TENDIENTES A GARANTIZAR DOTACIONES SUFICIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS, ASÍ COMO PARA SER DESTINADAS A ÁREAS VERDES Y EQUIPAMIENTOS CUMPLEN CON LAS FORMALIDADES PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y, POR ENDE, NO TRANSGREDEN EL ÁMBITO COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO OCTAVO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

CIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL NO SERÁ EXIGIBLE EL ÁREA DE CESIÓN AL LLEVARSE A CABO LAS DENSIFICACIONES EN FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS, CUANDO SE REALICEN CAMBIOS DE USO DE SUELO DIFERENTE AL HABITACIONAL, CONTRAVIENE EL OBJETIVO RELATIVO A LA CREACIÓN, RECUPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y DEFENSA DEL ESPACIO PÚBLICO EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ASÍ COMO DEL MANDATO CONSISTENTE EN QUE LAS LEYES LOCALES DEBEN GARANTIZAR QUE SE EFECTÚEN LAS CESIONES CORRESPONDIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS EN PROPORCIÓN ADECUADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 210, PÁRRAFO NOVENO, DE LA LEY



DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

CV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE EL "ÁREA LIBRE COMPLEMENTARIA" NO ENTRA EN LAS CESIONES DE ÁREAS MUNICIPALES NUEVAS O ADICIONALES, SINO ÚNICAMENTE CON MOTIVO DE DENSIFICACIONES UBICADAS DENTRO DE FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS QUE IMPLIQUEN NUEVAS CONSTRUCCIONES, NO TRANSGREDE LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO DÉCIMO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

CVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE LAS ÁREAS VERDES QUE CONTEMPLA UN ÁREA DE CESIÓN MUNICIPAL PUEDEN SER DESTINADAS COMO "LAGUNAS", CONTRAVIENE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, PUES ELLO IMPLICA QUE UNA PARTE DE LA CESIÓN O DONACIÓN A FAVOR DEL MUNICIPIO SE DESTINE A UN ÁREA RESIDUAL, UNA ZONA INUNDABLE O CON CONDICIONES TOPOGRÁFICAS COMPLICADAS EN RELACIÓN CON EL PROMEDIO DEL FRACCIONAMIENTO CONJUNTO URBANO, Y, POR ENDE, VULNERA EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN Y PROGRESIVIDAD DEL ESPACIO, ASÍ COMO LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS", CONTENIDAS EN LOS PÁRRAFOS CUARTO Y SEXTO DEL ARTÍCULO 210, ASÍ COMO LA DIVERSA, "LAGUNAS", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN I DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 250, AMBOS DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).



CVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OBLIGACIÓN DE QUIENES LLEVAN A CABO ACCIONES DE CRECIMIENTO URBANO, CONSISTENTE EN CEDER ÁREAS MUNICIPALES PARA LA CONSTITUCIÓN DE PARQUES, PLAZAS, JARDINES, EN PARCELACIONES O SUBDIVISIONES EN PREDIOS HABITACIONALES QUE NO FORMAN PARTE DEL FRACCIONAMIENTO ACTUALIZADO, CORRESPONDE A QUIEN SOLICITE LA AUTORIZACIÓN DE LA SUBDIVISIÓN O PARCELACIÓN DE UN PREDIO RESPECTIVO, POR LO QUE NO GENERA INCERTIDUMBRE NI AFECTA LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 210, FRACCIÓN X, 230, FRACCIÓN III Y 234 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

CVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL AL TENOR DEL CUAL EL COSTO FINANCIERO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE ALUMBRADO PÚBLICO Y RECOLECCIÓN DE BASURA, TRATÁNDOSE DE FRACCIONAMIENTOS HABITACIONALES DE URBANIZACIÓN INMEDIATA, PASARÁ AL MUNICIPIO SEIS MESES DESPUÉS DE LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE VENTAS EN EL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO AFECTA LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL [ARTÍCULOS 208, FRACCIONES V Y XIV; 214, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B); 258, FRACCIONES V, VI, VII, VIII Y IX; Y 287, FRACCIONES IV Y V, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

CIX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES (ARTÍCULO 426, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO



LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

CX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES AL PROMOVERSE POR UN MUNICIPIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EN CONTRA DE LA LEGISLACIÓN GENERAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO Y DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 59, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN II, 60, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE, EN TODO CASO, DEBERÁN SER PRODUCTO DE RESOLUCIÓN JUDICIAL", Y 71, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, 20, PÁRRAFO SEGUNDO, 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE", 210, PÁRRAFOS CUARTO, SEXTO, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS", Y NOVENO, 250, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAGUNAS", 291, FRACCIÓN I, 304, FRACCIÓN I, 313, 319, 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAU-SURA", 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES", 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, ASÍ COMO TRANSITORIO DÉCIMO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2017. MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 11 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **once de febrero de dos mil veintiuno**.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito recibido el veinte de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mauricio Fernández Garza y María Diamantina Alcalá Fernández, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndica segunda del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación en la que impugnan:

"Normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama.—Lo constituye (1) la iniciativa, discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante la LGAHOTDU), expedida por el Congreso de la Unión; (2) la omisión por parte del Poder Ejecutivo Federal, de formular al Congreso General las observaciones (veto) a que se refiere el apartado 'A' del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la referida ley impugnada.

"Se reclaman, además, las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama, descritos con anterioridad."



SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales violados.** La parte actora señaló como violados los artículos 1o., 14, 16, párrafo primero; 17; 25, párrafos primero y tercero; 26, apartado A; 27, párrafos segundo y tercero; 29, 35, fracciones III y VIII; 36, fracción III; 39, 40, 41, párrafo primero; 49, 72, 73, fracción XXIX-C; 89, fracciones I y II; 90, 91, 92, 93, 115, primer párrafo y fracciones I, párrafo primero, II, párrafos segundo, tercero e incisos a), c), d) y e), III, incisos a), g) e i), V, VI y VIII; 116, párrafos primero y segundo, y fracciones III y V; 124, 128, 133 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del mismo modo, acusa la violación al artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con lo previsto en las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales, de forma resumida, se enuncian a continuación:

Primero. Violación a los principios de división de poderes, de articulación de los órdenes de gobierno en el sistema federalista, de forma de gobierno, de autonomía municipal y de supremacía constitucional

En el primer concepto de invalidez, el Municipio actor realiza diversas reflexiones en torno a los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa; sobre los principios del sistema federal, de nuestra forma de gobierno, de la división y del equilibrio que debe prevalecer en el ejercicio del poder público; sobre el sistema constitucional de concurrencia y sus modalidades en materia de asentamientos humanos en el contexto del sistema federal y nuestra forma de gobierno; sobre la autonomía del Municipio en el contexto de nuestro sistema federal y forma de gobierno, en relación con la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos, para luego exponer diversas



violaciones constitucionales que, considera, deben concluir con la invalidez de la Ley General de Asentamientos Humanos, las cuales divide en ocho apartados:

Apartado A

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vulnerando la forma de Estado Federal y la forma de Gobierno Constitucional, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídicas, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídicas, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Cita los artículos 1o., 3o., fracciones XII, XIX, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL; 4o., fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5o.; 7o.; 10, fracciones I, II, IV, VIII, XIII, XIV, XV, XVI, y XXII; 11, fracciones I, III y XVII; 22; 23, párrafos primero, fracciones I, II, III, IV y V, segundo y cuarto; 24, párrafo primero; 25, párrafo primero, y la fracción III del párrafo segundo; 28, párrafo primero; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 34, fracciones IV y VI; 37, fracciones I, V y VI, así como su último párrafo; 38; 52, fracciones I y VII; 53, fracción VI; 59, párrafos primero, segundo y tercero, fracciones I, II, incisos a), b) y c); 60, fracción IX; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93, fracción I; y artículos transitorios primero, segundo, tercero y quinto, para señalar lo siguiente:

El Congreso de la Unión, al ejercer la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, abandonó por completo el enfoque y las premisas fundamentales de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos impone a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano, donde se produce la desregulación del sector inmobiliario para maximizar las utilidades o beneficios económicos de las inversiones que se realizan en este sector de la economía, en perjuicio del orden público y el interés social.



La ley impugnada no se limita a fijar normas básicas para ordenar el uso del territorio, ni los asentamientos humanos, o la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, sino que regula de forma amplia, detallada y sistemática la manera en que todos los Estados y Municipios del país deberán ejercer sus facultades de planeación, situación que produce un estado de vulnerabilidad política y jurídica en perjuicio de los Estados de la República y de sus Municipios, en cuanto al libre desarrollo de sus facultades en esta materia.

Esta intención rebasa los límites de la función constitucional delegada al Poder Legislativo Federal, pues obliga a flexibilizar y no limitar la mezcla de usos de suelo y la densificación en sus centros de población, lo que vulnera el ámbito de libertad y certeza jurídica que los Estados y Municipios deben disfrutar conforme al sistema federal.

Sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que, en materia de asentamientos humanos, exista concurrencia de los tres órdenes de gobierno, pues la delimitación de competencias de las facultades concurrentes de la Federación, Estados y Municipios en la materia de asentamientos humanos, se debe definir bajo un criterio que atienda al tipo de decisión y al nivel apropiado de gobierno al que debería corresponder la adopción de ese tipo de decisión, bajo los principios y los fines del sistema federal y de nuestra forma de gobierno.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos transgrede esos principios, porque habiéndose reconocido en la Constitución Federal que los Ayuntamientos tienen el carácter de órganos de gobierno, la potestad normativa que les ha sido conferida en materia de asentamientos humanos implica que, desde el punto de vista constitucional, puedan hacer una aportación normativa propia y significativa que responda a sus distintas necesidades y realidad social, a fin de desarrollar y ajustar a su propio entorno las bases normativas que establezcan las Legislaturas Estatales, en todo aquello que esté orientado a atender las necesidades particulares del Municipio, de acuerdo a sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, urbanísticas, etcétera.

En la inteligencia de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos excede por mucho los límites de su objeto constitucional, que se establece en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, pues apartándose



del aspecto puramente normativo de la distribución de competencias y de la definición de los conceptos básicos que armonicen y den homogeneidad al sistema nacional en su conjunto, se arroga la atribución de uniformar y desarrollar funciones que, en estricto rigor técnico y jurídico, corresponden al ámbito de la planeación del desarrollo urbano de cada Estado y Municipio, al regular detalle, las estrategias, fines y objetivos que deben contener por igual, todos los planes estatales, municipales o de centro de población, sin considerar las necesidades particulares de cada Estado y Municipio del país.

Mientras que la Ley General de Asentamientos Humanos restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de los Estados y Municipios, también reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los previstos en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

A lo anterior, debe agregarse la infortunada decisión de excluir la participación ciudadana en la vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, así como la posibilidad de proponer la modificación de estos instrumentos.

Por si ello no fuera suficiente, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, desvirtúa y desnaturaliza la denuncia administrativa en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, pues ahora este instrumento de participación ciudadana ya no es un mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas competentes, principalmente municipales, para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, sino que se ha convertido en un instrumento que conducirá a una intermediación estéril, pues la ley impugnada impide que las autoridades administrativas competentes en la materia ordenen y ejecuten por sí y ante sí, medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, o sanciones equivalentes, pues la misma ley omite conceder facultades a la Federación o las entidades federativas para dotar a la



mencionada instancia de "procuración de ordenamiento territorial" a través de una ley diversa, de las atribuciones necesarias para proceder a la inspección, control y vigilancia necesarias para suspender y clausurar obras o usos de suelo o de edificación ilegales.

Al condicionar la Ley General de Asentamientos Humanos el ejercicio de las potestades normativas y administrativas de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos, mediante diversas normas que, **en su conjunto imponen** la obligación de flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como la prohibición expresa y categórica de separar los usos de suelo residencial, comerciales y centros de trabajo, es evidente que los Estados y Municipios son convertidos en meros aplicadores de las decisiones del Congreso de la Unión, bajo un espíritu de desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

Apartado B

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídicas, y de razonabilidad y proporcionalidad jurídicas, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

La violación a dichos principios por la Ley General de Asentamientos Humanos, se produce a través de la imposición de un nuevo esquema normativo donde predomina el vacío de significado jurídico y político respecto de la importancia de las facultades que, constitucionalmente corresponden a los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, en lo que a su régimen interior se refiere; de tal forma que la restricción y anulación que se reclama de esas competencias constitucionales, se deriva del cambio de contenido normativo y de la eliminación de las categorías normativas construidas a lo largo de cuarenta años de evolución legislativa.



Señala que, a lo apuntado en su apartado A, hay que agregar que la Ley General de Asentamientos Humanos, no sólo busca imponer y detallar las estrategias fundamentales de un modelo de planeación urbana, sino también eliminar cualquier posibilidad de que Estados y Municipios puedan desarrollar su potestad normativa, eligiendo alternativas que respondan a sus necesidades particulares, de acuerdo a sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera.

El hecho de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos abrogara la anterior Ley General de Asentamientos Humanos y no recogiera en ninguna de sus disposiciones, el catálogo de estrategias que se reconocían en el artículo 3o. de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, constituye un signo claro de que a los actuales integrantes del Congreso de la Unión, no les interesó proporcionar a los tres ámbitos de gobierno un abanico de posibilidades para desarrollar sus potestades normativas y administrativas en el marco de la libertad indispensable para atender sus necesidades particulares, de acuerdo a sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera.

La intención de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos de obligar a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como prohibirles expresa y categóricamente a separar los usos de suelo residencial, comercial y centros de trabajo, impide a los Estados y Municipios evaluar dicha estrategia mediante la vinculación de ese modelo de planeación urbano con el bienestar social de la población, o procurar la distribución equilibrada y sustentable de los centros de población, así como de las actividades económicas.

Lejos de permitir la nueva Ley General de Asentamientos Humanos que los Estados y Municipios puedan fomentar centros de población de dimensiones medias o la descongestión de las zonas metropolitanas, así como la protección del patrón de asentamientos humanos, en dicha ley se busca la consolidación de todos los centros de población, lo cual soslaya las necesidades particulares de cada centro de población.

Sin que sea óbice a lo anterior el supuesto espíritu de consagrar y hacer efectivos los derechos y principios que ahora se reconocen en el artículo 4 de



la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, pues muchos de esos principios ya se encontraban reconocidos de forma implícita en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Por ello resulta inconstitucional que la ley impugnada no prevea o impida a los Estados y Municipios establecer el ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población y regular el mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular; porque precisamente ello implica claudicar en la consecución de los objetivos que se establecen en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional.

El hecho de que en la nueva Ley General de Asentamientos Humanos se abandone el catálogo de estrategias del artículo 3o. de la abrogada ley general de la materia, no sólo restringe y anula el marco de libertad para que Estados y Municipios puedan desarrollar sus potestades normativas y administrativas en la materia, sino que contraviene el principio de universalidad en la toma de decisiones normativas.

Así, al contravenir la nueva Ley General de Asentamientos Humanos dicho principio, en cuanto a la eliminación de las estrategias de que se podían valer los distintos ámbitos normativos; impidiendo, además, que las Legislaturas Estatales expidan normas que salvaguarden la adecuada mezcla de usos de suelo; que los Municipios establezcan en la zonificación de sus territorios los usos y destinos permitidos, así como las densidades de población y construcción; obligando, por el contrario, a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como prohibiéndoles expresa y categóricamente que separen los usos de suelo residencial, comercial y de centros de trabajo, resulta claro que la ley impugnada produce un vacío de contenido normativo que impide que Estados y Municipios puedan cumplir, en el ámbito de sus atribuciones, los principios y objetivos previstos en los artículos 25, 26, apartado A, y 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Por ende, hay que añadir lo expresado en el apartado anterior, donde se precisó que la ley impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en la medida en que ahora impide a los



ciudadanos exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

A lo anterior, debe agregarse la infortunada decisión de excluir de la participación ciudadana en la materia, en la vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, así como la posibilidad de proponer la modificación de estos instrumentos.

También la Ley General de Asentamientos Humanos desvirtúa y desnaturaliza la denuncia administrativa en materia de asentamientos humanos, pues ahora este instrumento de participación ciudadana ya no es un mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas competentes, principalmente municipales, para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano.

Otro ejemplo de la estrategia de vaciar de contenido significativo el ejercicio de las potestades normativas y administrativas conferidas a los Estados y Municipios, es la modificación de los conceptos de centro de población, conservación, espacio edificable, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, zona metropolitana y zonificación secundaria, así como las diferencias sustanciales que guarda la nueva Ley General de Asentamientos Humanos con la abrogada ley general de la materia.

Es evidente que, al vaciar de contenido significativo la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, el ejercicio de las potestades normativas y administrativas conferidas a los Estados y Municipios, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de los Poderes del Estado de Nuevo León y de los Ayuntamientos de sus Municipios, con lo cual se transgrede el principio de división de poderes.

Apartado C

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Cita los artículos 1o., fracciones I, II y III; 3o., fracciones VII, XIV, XXXII y XXXVII; 4o., fracción IV; 5o.; 7o.; 8o., fracciones I, II, IV, VI, VII, X, XI, XIX, XX, XXI, XXIV, XXVII, XXVIII y XXX; 9o.; 10, fracciones I, II, IV, VIII, XIII, XIV y XX; 11, fracciones I, XVII y XIX; 16, fracciones V, VI, VII, IX, X, XI y XIII; 22; 23; 24; 25; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 33; 35; 36; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 38; 46; 59, párrafos primero y segundo; 60, fracciones VI, VII y IX; 105; 106, párrafo primero, fracciones I, II, III y IV; y 117, así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno, todos de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Como se puede advertir de la transcripción de los artículos citados, la ley impugnada produce un efecto de concentración o centralización de las decisiones del poder público en las autoridades legislativas y administrativas del Gobierno Federal, contrario al espíritu que llevó a diseñar en la Constitución el régimen federal y municipalista, porque además de imponer a todos los Estados y Municipios del país un mismo modelo de desarrollo urbano, permite que se generen intromisiones o relaciones de dependencia y subordinación de los Estados y Municipios a los órganos del Gobierno Federal que resultan contrarios al espíritu de descentralización política y autonomía que inspira el régimen federal y municipal.

En el contexto legal que surge con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, bajo la supuesta idea de fijar criterios que permitan la existencia de una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, la ley impugnada establece o modifica esquemas de articulación, instrumentos normativos, mecanismos de gestión e instancias de decisión que permiten que el Poder Ejecutivo Federal (1) se inmiscuya o interfiera en cuestiones propias de los Gobiernos de los Estados y de sus respectivos Municipios; (2) que el Poder Ejecutivo Federal impida a los



Gobiernos Estatal y Municipal, tomar decisiones o actúe de manera autónoma en cuestiones que, por su trascendencia o por previsión constitucional expresa, deben quedar reservados al ámbito de sus respectivos órganos de gobierno; y, (3) que los órganos de Gobierno de los Estados y Municipios no sólo no puedan desarrollar cabalmente sus funciones constitucionales, sino que, además, deben someterse a la voluntad del Gobierno Federal.

Además de lo señalado en los apartados anteriores, hay que agregar que la Ley General de Asentamientos Humanos permite que los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal puedan: (1) expedir lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que deberán sujetarse las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, cuando sean financiadas con recursos federales; (2) participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere la propia ley; (3) prever el mecanismo que coadyuve, asesore y, en su caso, represente los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional; (4) expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas que tendrán por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones, técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano; y, (5) impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia.

Se estima que habilitar al Gobierno Federal para expedir lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que deberán sujetarse las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, por el solo hecho de que se encuentren financiadas con recursos federales, resulta violatorio del sistema constitucional de concurrencia en la materia de desarrollo urbano, en la medida en que el origen de los recursos financieros que sean utilizados para llevar a cabo el tipo de acciones en las materias apuntadas, no constituye un criterio de validez suficiente para otorgar y desarrollar la potestad administrativa en el sentido que previene el artículo 8, fracción IV, de la ley impugnada, pues con independencia del origen de los recursos financieros, toda acción urbana debe cumplir con las disposiciones de cada legislación estatal o de la respectiva



reglamentación municipal en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno.

Por otro lado, la norma que establece la participación de la Federación en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere la propia ley; resulta inconstitucional si dicha norma no pertenece a un ordenamiento estatal que corresponda en cada caso particular, o si no proviene de un convenio de coordinación entre las partes interesadas, cuando se trata de una zona metropolitana o conurbada localizada dentro de una sola entidad federativa; porque en esta hipótesis la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas constituye una cuestión concerniente al régimen interior de una entidad federativa y de los Municipios que pertenezcan a dicha zona; y, por ende, que el órgano legislador federal se arroge la facultad de participar en su identificación, delimitación y planeación, implica darse a sí mismo la facultad de inmiscuirse a interferir en la toma de decisiones que solamente afectan a las comunidades de una región o conjunto de localidades estrechamente vinculadas, contrario a los principios del federalismo cooperativo que inspiran nuestro sistema constitucional de concurrencia.

Nótese que la fracción VI del artículo 115 constitucional sólo reconoce la legitimidad de la intervención de la Federación en las cuestiones que atañan a una zona metropolitana o conurbada cuando éstas se sitúen en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

Por tanto, si en la especie los artículos 3, fracción XIV; 8, fracción XI; 9, párrafo primero; 10, fracciones XIII y XVI; 11, fracción VI; 24, fracción I; 26, fracción VII; 33; 35; y 36 de la ley impugnada otorgan a la Federación la facultad de inmiscuirse en los asuntos internos de una entidad federativa, sin ponderar bajo el principio de igualdad el deber de respeto que siempre debe existir entre los distintos niveles de gobierno y sus respectivos ámbitos normativos, conforme a los principios que integran el sistema federal como forma de organización política, resulta inconcusos que el Congreso de la Unión transgrede nuestro Pacto Fundamental.

Lo mismo ocurre con la facultad dada por el Congreso de la Unión, asimismo, (artículos 8, fracción XVIII, 105 y cuarto transitorio) de prever el mecanismo que



coadyuve, asesore y, en su caso, represente los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, ampliando las facultades de la Procuraduría Agraria para la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial; porque al margen de que no existe ninguna previsión constitucional expresa que permita admitir que la concurrencia en materia de asentamientos humanos habilita al Congreso de la Unión para conferir al Poder Ejecutivo Federal el ejercicio de facultades de procuración o de tutela de los derechos de los habitantes que surgen en el ámbito normativo que corresponde a los gobiernos estatales o municipales cumplir y hacer cumplir; no puede soslayarse que las relaciones normativas que articulan los distintos ámbitos de gobierno deben respetar los principios de solidaridad y subsidiariedad, así como de coordinación y respeto a la autonomía de cada ámbito de gobierno.

También resulta inconstitucional la habilitación legal que el Congreso de la Unión concede al Poder Ejecutivo Federal para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de asentamientos humanos, y cuyo objetivo general se refiere al establecimiento de lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para, supuestamente, garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano. El artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General no autoriza al Congreso de la Unión para que delegue la función constitucional, que a su vez le fue delegada por el Poder Reformador, para que el Poder Ejecutivo Federal expida las normas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para, supuestamente garantizar, las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.

En tal virtud, las normas del Congreso de la Unión que habilitan al Poder Ejecutivo Federal, particularmente a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de asentamientos humanos, y cuyo objeto general se refiere al establecimiento de lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para, supuestamente, garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, resultan contrarias a los principios de nuestro sistema federal y forma de gobierno.



Además, no debe perderse de vista que las materias sobre las cuales pueden dictarse normas oficiales mexicanas, según la ley impugnada, se refieren a cuestiones estrechamente relacionadas con los servicios públicos cuya prestación la Constitución Federal atribuye al gobierno municipal, o bien, que se encuentran reservadas por disposición constitucional a la celebración de convenios entre autoridades de diferente ámbito normativo, bajo los principios de solidaridad, cooperación y subsidiariedad.

Por ejemplo, habilitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de la estructura de la red de vialidades primarias en los asentamientos humanos, centros de población y sus áreas de crecimiento, y para las obras de cabecera y la movilidad urbana, implica permitir que la citada dependencia federal pueda inmiscuirse en el desarrollo de funciones municipales o en la prestación de servicios públicos municipales, así como crear relaciones de dependencia e, inclusive, de subordinación en perjuicio de los Municipios.

De igual manera, habilitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de custodia y aprovechamiento de las zonas de valor ambiental no urbanizables, incluyendo las primeras dunas de las playas, vado de ríos, lagos y vasos reguladores de agua; implica que apartándose del respeto de la autonomía municipal, ya no será necesario utilizar los instrumentos de coordinación política y jurídica que establecen los artículos 115 y 116, fracción VII, de la Constitución Federal, en una cuestión que precisamente se encuentra contemplada en los incisos g) e i) de la fracción V del artículo 115 constitucional.

Asimismo, habilitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en los planes o programas de desarrollo urbano, o bien, de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización con una visión de largo plazo; implica también una falta de respeto a la autonomía municipal, ya que no es necesario expedir normas que subordinen a las autoridades estatales o



municipales en tales cuestiones, si la propia Constitución Federal establece instrumentos políticos y jurídicos que permiten acordar las medidas que resulten más convenientes para la conciliación de los intereses de las comunidades de un Municipio o de una entidad federativa, con los del resto de las comunidades que integran la nación mexicana.

Por otro lado, también resultan contrarias a los principios constitucionales referidos al inicio de este apartado, las normas que se refieren a impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia; pues los fines que se buscan alcanzar mediante los referidos programas, deben procurarse mediante los instrumentos que la Constitución Federal autoriza, como lo son los convenios de coordinación o de colaboración.

En otro tema, causa agravio el hecho de que en el contexto de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, se prevea en los artículos 8, fracción XVIII; 60, fracción VI y 117, (1) que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, pueda formular recomendaciones para el cumplimiento de la política territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes; (2) que se obligue a la Legislatura Estatal a establecer como requisito para expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, atendiendo a las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y, (3) que la mencionada dependencia federal pueda hacer del conocimiento público su incumplimiento y aplicar las medidas correctivas por el hecho de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley.

Lo anterior, porque es evidente que el otorgamiento de esas facultades incumple con los principios que rigen las relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno, además de ser incompatible con el principio democrático que rige nuestra forma de gobierno, pues se conceden al Gobierno Federal prerrogativas que lo sitúan por encima de los Gobiernos Estatales y Municipales.



Apartado D

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Se estima inconstitucional que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos prevea la existencia del instrumento normativo denominado "Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial", a la par de otro ordenamiento de carácter normativo que se denomina "Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano".

Es importante señalar que el instrumento denominado Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y sus modificaciones, son aprobados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, conjuntamente con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y no es de carácter flexible, pues según el artículo 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos, su visión debe tener un horizonte a veinte años del desarrollo nacional, y sólo podrá ser revisado y, en su caso, actualizado cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país.

Su contenido debe orientar la delimitación y las características de las zonas metropolitanas estratégicas del país, plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, así como proponer lineamientos para la dotación de infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones del país.



Del análisis de la Ley General de Asentamientos Humanos se puede advertir que el Gobierno Federal puede participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas del país, sin importar si sólo se encuentran en el territorio de una sola entidad federativa, mientras que el mismo Gobierno Federal, conjuntamente con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expide la denominada Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, la cual indudablemente afectará las zonas metropolitanas del país por los alcances que tendrá la definición de los aspectos señalados en el párrafo anterior.

Causa agravio que las normas que definen que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial sea un instrumento de carácter no flexible, es decir, que sólo pueda ser revisado y, en su caso, actualizado cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país, pues esta característica atenta contra el principio de dinamismo que reconoce nuestro sistema federal como forma de organización estatal; y si este instrumento normativo puede abordar asuntos que se contraigan a una sola entidad federativa y a los Municipios que integran una zona metropolitana estratégica dentro del territorio de la misma entidad, resulta inconcuso que bajo los principios de solidaridad y federalismo cooperativo, las cuestiones relativas a las comunidades de una región o de algunas localidades ubicadas dentro de una misma entidad federativa, no deberían quedar enmarcadas dentro de una estrategia nacional, porque en ese supuesto, asuntos que correspondería abordar eficazmente a las autoridades políticas de esa categoría de comunidades (estatales y municipales), se verían impedidas de desarrollar de manera efectiva sus atribuciones en la materia de asentamientos humanos.

De hecho, los detalles de los asuntos de relevancia regional o local deberían ser abordados en una estrategia nacional bajo el principio de que la delimitación competencial de las facultades concurrentes de la Federación, Estados y Municipios en la materia de asentamientos humanos, particularmente la definición de los alcances de la autonomía estatal y municipal en lo que concierne a su régimen interior, frente a la función constitucional delegada al Congreso de la Unión para determinar la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno, se debe definir bajo



un criterio que atienda al tipo de decisión y al nivel apropiado de gobierno al que debería corresponder la adopción de ese tipo de decisiones, bajo los principios y conforme a los fines del sistema federal.

Además, el hecho de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos prevea la existencia de la "Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial", a la par de otro ordenamiento de carácter normativo que se denomina "Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano" resulta inconstitucional, porque a partir de lo dispuesto en el artículo 26 de dicha ley se puede advertir que el "Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano" debe contener todo lo que concierna a la estrategia nacional para el adecuado desarrollo urbano.

En efecto, las fracciones II, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, y XII del artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos, permiten comprender que todo lo que se refiere a una política o estrategia nacional, debe estar contenida en el instrumento de carácter normativo denominado "Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano", el cual, además, estará sometido permanentemente a un proceso de control y evaluación, de tal suerte que la previsión del instrumento normativo denominada "Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano" resulta incongruente y sólo provoca una falta de certeza y un estado de inseguridad jurídica sobre los alcances y la eficacia de ambos instrumentos, sobre todo considerando la inflexibilidad de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.

Por otro lado, resulta inconstitucional que, en el trámite del procedimiento de aprobación o modificación del proyecto de "Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial" sólo se prevea su puesta en consulta con los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, habida cuenta que la ley impugnada no salvaguarda el principio democrático que constituye uno de los pilares de nuestra forma de gobierno, donde los Municipios constituyen la base de la descentralización política y jurídica de las entidades federativas.

Luego, el hecho de que la ley impugnada prevea que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial deberá orientar la delimitación y caracterización de las



zonas metropolitanas estratégicas, plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, así como proponer lineamientos para la dotación de infraestructura para el desarrollo de las regiones del país, implica que el contenido de ese instrumento normativo afectará la vida de todos los Municipios del país.

Esta situación obliga a que en la etapa de consulta del proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial sea garantizado el derecho de cada ámbito de gobierno a ser escuchado por medio de sus representantes democráticamente elegidos, bajo el sistema de representación que la Constitución Federal establece.

Por ende, si en la Ley General de Asentamientos Humanos no se garantiza de alguna manera justa y equitativa que todos los Municipios del país puedan ser escuchados durante la consulta de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, conjuntamente con los titulares de los órganos primarios de los Gobiernos de los Estados que sean elegidos por la vía democrática, resulta incuestionable que tal situación vulnera nuestro sistema federal y forma de gobierno.

En otro aspecto, son también inconstitucionales los artículos 8, fracción XXVII; 14; 15; 16; 17 y 18 de la Ley General de Asentamientos Humanos, porque la integración del denominado Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no cumple ni salvaguarda el principio democrático, ni la forma representativa de gobierno.

Aunque el artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos establece que el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es una instancia de carácter "consultivo" de conformación plural y de participación ciudadana para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia, no puede soslayarse que dicho consejo desarrollará funciones de autoridad federal al aprobar conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano la Estrategia Nacional



de Ordenamiento Territorial, así como ejercer las facultades que le concede el artículo 16 de la ley impugnada, y si se toma en cuenta lo previsto en el propio artículo 14 y el diverso numeral 15 de la ley impugnada, sobre que dicho consejo es convocado por el titular de esa secretaría y que el mismo determinará la forma de organización e integración del susodicho Consejo Nacional, resulta inconcuso que la Ley General de Asentamientos Humanos no cumple ni salvaguarda el principio democrático ni la forma representativa de gobierno.

Lo anterior, a pesar de que el artículo 15 de la ley impugnada disponga que al ejercer la facultad discrecional de determinar la integración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el titular de la referida secretaría deba atender a los principios de pluralidad y equidad de género, así como el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado; porque tal prevención no garantiza que los representantes políticos de todas y cada una de las comunidades regionales y locales se encuentren efectivamente representados.

Por ello, consideramos que los requisitos mínimos para satisfacer adecuadamente el principio democrático y la forma representativa de gobierno, deben, por un lado, incluir que el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estará integrado por todos los gobernadores de los Estados y de la Ciudad de México, o bien, por el representante que sea designado por la mayoría de la Legislatura de la entidad federativa de que se trate; así como salvaguardar que las decisiones que emanen del citado consejo, que sean de verdadera trascendencia nacional, sean aquellas que resulten de la mayoría de los miembros que estén dotados de la legitimidad democrática que deriva del sistema representativo, sin perjuicio de que se prevea la obligación de valorar la opinión de los representantes de los sectores público, social y privado, entre los cuales también se deben incluir las instituciones académicas y los expertos como se dispone respecto a la integración de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Por otro lado, es inconstitucional que en la ley impugnada se otorguen facultades al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano



para (1) evaluar y opinar respecto a los planes y Programas Estatales y Municipales en la Materia de Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano, así como de los presupuestos estatales y municipales destinados a programas y acciones urbanísticas; (2) conocer y opinar de las políticas o acciones de las instancias integrantes del propio consejo nacional, que ejecuten directamente o en coordinación con otras dependencias o entidades de los Estados o de los Municipios; (3) conocer y opinar sobre los lineamientos, acuerdos y normas oficiales mexicanas emitidas por la secretaría; (4) conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas; conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población; (5) proponer los cambios estructurales necesarios en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia, así como del marco regulatorio federal, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales; (6) proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo urbano en lo regional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales; y, (7) solicitar y recibir información de las distintas dependencias y entidades que realizan programas y acciones de desarrollo urbano.

Esto es así, porque además de que la conformación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no respeta los principios y valores de nuestro Pacto Fundamental, resulta evidente que sus facultades exceden el ámbito del interés nacional, permitiéndole adentrarse al conocimiento y evaluación de asuntos de interés estatal o municipal.

Apartado E

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídicas, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídicas, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.



Los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, fracción I, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos establecen que en las zonas metropolitanas o de conurbación existirá una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, que estará integrada por representantes de la Federación, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios que integren la zona de que se trate. Se reconoce que dichas zonas pueden comprender el territorio de una sola entidad federativa, o bien, de dos o más de ellas. En el segundo caso, se denominan zonas interestatales.

Entre las facultades de la llamada Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, se encuentran las de formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana, así como gestionar y evaluar su cumplimiento, programa al cual se tendrán que sujetar los Municipios en cuanto a la formulación y aprobación de sus respectivos planes municipales, de centro de población o planes parciales.

Asimismo, las disposiciones mencionadas revelan que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deberá emitir lineamientos a través de los cuales establecerá los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.

Pues bien, es de estimarse que los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, fracción I, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, son contrarios a los fines del sistema federal, porque amplían de manera excesiva los poderes y oportunidades de la Federación para interferir en cuestiones de carácter local.

Además, la Ley General de Asentamientos Humanos resulta inconstitucional porque rompe el equilibrio institucional de pesos y contrapesos, al conceder a la Federación el poder de dictar unilateralmente normas que establezcan los métodos y procedimientos para evaluar los proyectos y acciones de interés metropolitano, cuando ha quedado establecido que una zona de este tipo puede quedar contenida dentro del territorio de una sola entidad federativa, situación por lo



que resulta ilegítimo que los poderes que representan a la comunidad nacional, puedan determinar el destino de una comunidad regional o local, o que puedan evaluar el cumplimiento de normas que pertenezcan a un ámbito distinto de planeación, en un contexto donde debe prevalecer el interés de las comunidades a las que se contraerán las consecuencias de las acciones relativas, si éstas no tienen trascendencia nacional.

Por otro lado, el hecho de que en la Ley General de Asentamientos Humanos se otorgue a una comisión de representantes de los tres niveles de gobierno la facultad de formular y aprobar los planes o programas de ordenación de una zona metropolitana o de conurbación, sin garantizar que la integración de dicha Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación respete el principio democrático de gobierno y nuestro sistema federal y de descentralización política y administrativa al nivel municipal, contraviene los principios de certeza y seguridad jurídicas, la ley impugnada omite precisar de forma clara y precisa la manera en que cada nivel de gobierno designará a sus representantes en esa comisión.

En ese orden de ideas, debe recordarse que el artículo 115, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Federal establece que las competencias constitucionales que se otorgan en la misma a favor de los Municipios serán ejercidas de forma exclusiva por el Ayuntamiento. Por tanto, si para la integración de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación no se prevé la participación de los presidentes municipales de aquellos Municipios que integren la respectiva zona metropolitana o de conurbación, por lo menos debe señalar que los representantes a que se refiere deben ser nombrados por la mayoría de los integrantes del Pleno de los Ayuntamientos.

Ahora bien, el hecho de que la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación esté integrada por representantes de los tres niveles de gobierno, no es una razón suficiente para que la Ley General de Asentamientos Humanos soslaye la intervención de los Ayuntamientos involucrados en una zona metropolitana o conurbada en la aprobación definitiva de los instrumentos normativos que emitan, porque siendo un principio constitucional que las compe-



tencias que se otorgan a favor de los Municipios deben ser ejercidas de forma exclusiva por el Ayuntamiento, es indudable que el proyecto de plan o programa que formulen los representantes de cada nivel de gobierno como miembros de la mencionada comisión debe contar una vez agotado el periodo de consulta pública, con la aprobación definitiva de todos los Ayuntamientos de los Municipios involucrados.

Apartado F

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídicas, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídicas, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

En el **artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos**, establece que los espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso, situación que contraviene la autonomía municipal, en lo que se refiere a la libre administración de sus bienes; así como respecto de la potestad de aprobar y administrar la zonificación y los usos del suelo, con el propósito de cumplir con los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Lo anterior, porque anula de forma absoluta las facultades constitucionales que tiene el Municipio respecto a la libre disposición y administración de sus bienes inmuebles, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación y sus planes de desarrollo urbano municipal, y de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II, inciso b); y V, incisos a) y d) y último párrafo, de la Constitución Federal.



Apartado G

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídicas, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídicas, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

El artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, establece que las políticas y programas de movilidad deberán promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

Estimamos que resulta inconstitucional la norma que obliga a evitar requerir cajones de estacionamiento las acciones urbanas que, por sus características, generen una demanda de espacios de estacionamiento.

Resulta inconstitucional que una ley de carácter general se dedique a regular detalladamente aspectos tan específicos del planeamiento urbano, porque hace nugatorias las facultades que, por disposición constitucional se encuentran reservadas a los Estados y Municipios en materia de planeación y zonificación, así como de usos y destinos del suelo.

Apartado H

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídicas, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídicas, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia



de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

De manera particular, nos inconformamos con el hecho de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos prive a los Estados y Municipios de la prerrogativa constitucional de imponer modalidades a la propiedad privada conforme lo dicte el interés público.

Pues bien, los artículos 3, fracción XL; 4, fracciones III y X; 5; 6, último párrafo; 7; 10; 11; 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y V, y 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos, resultan inconstitucionales, porque impiden que los Estados y Municipios impongan modalidades a la propiedad privada en su respectivo ámbito de competencias y, además, obliga a compensar o indemnizar a los propietarios de los predios o áreas de terreno que sufran meras restricciones o limitaciones al ejercicio de su derecho de propiedad, confundiendo lo que es una imposición de una modalidad al derecho de propiedad, con un acto expropiatorio.

En efecto, tal como se explicó con anterioridad, la ley impugnada elimina la necesidad de administrar los usos y destinos del suelo mediante usos de suelo permitidos, condicionados y prohibidos, así como las compatibilidades de los que, siendo permitidos, no son predominantes pueden estar mezclados con los predominantes, situación que en la práctica anula la posibilidad de imponer adecuadamente las modalidades a la propiedad que dicte el interés público.

Así es, teniendo presente que la determinación, administración y control de la zonificación, así como la asignación de usos y destinos y el aprovechamiento de áreas y predios de los centros de población constituyen los aspectos fundamentales de mayor importancia en el planeamiento urbano, así como en el cumplimiento y ejecución de las disposiciones relativas.

Al condicionar la Ley General de Asentamientos Humanos el ejercicio de las potestades normativas y administrativas de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos, mediante diversas normas que, en su conjunto, imponen las obligaciones de flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición expresa de no separar los usos de suelo residencial, comerciales y centros de trabajo, es evidente que los Estados



y Municipios son convertidos en meros aplicadores de las decisiones del Congreso de la Unión, bajo un espíritu de desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

A la anterior situación se añade el hecho de que la ley impugnada, al definir como "principio" de política pública el llamado "derecho a la propiedad urbana", omite precisar en la concepción los límites de este derecho, que los Estados y Municipios también pueden imponer modalidades a la propiedad privada a través de las leyes, reglamentos, planes o programas y demás disposiciones administrativas de carácter general.

Lo anterior causa agravio a los intereses que representamos porque en ninguno de los artículos 3, fracción XL; 4, fracciones III y X; 5; 6, último párrafo; 7; 10; 11; 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y V, y 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se precisa que los Estados y Municipios podrán limitar el ejercicio del derecho de propiedad al desarrollar sus funciones mediante el establecimiento de usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos, así como disposiciones que establezcan la forma de garantizar la adecuada mezcla de usos y destinos permitidos y condicionados, o la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como las densidades de población y construcción, entre otras.

Por el contrario, al hablar la ley impugnada en su artículo 6 de las causas de utilidad pública, en su último párrafo se hace una referencia a la indemnización por la expropiación, mientras que al hablar de la zonificación primaria en el artículo 59, establece la obligación de compensar a los propietarios por precisar las zonas de salvaguarda y derechos de vía o los polígonos de amortiguamiento industrial.

De tal suerte que, una interpretación extremadamente liberal de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, significaría que la ley impugnada no sólo impide a los Estados y Municipios ejercer su atribución de imponer modalidades a la propiedad privada, sino que también se constituye en favor de los particulares un derecho a ser compensados o indemnizados, por el solo hecho de planificar el desarrollo urbano en aras de salvaguardar el interés público, conforme a los principios y fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.



Segundo. Violación a los principios de división de poderes, de articulación de los órdenes de gobierno en el sistema federalista de forma de gobierno, de autonomía municipal (en su vertiente de autotutela administrativa) y de supremacía constitucional

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

El artículo 60, fracción VII, de la ley general impugnada establece que la ley local señalará los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística; requisitos entre los cuales se encuentra el de definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución que, en todo caso dispone, deberán ser producto de resolución judicial.

Esta disposición viene acompañada de los artículos 10, fracción XX; 11, fracción XIX y 108 del mismo ordenamiento que, en esencia, pretende impedir que los Estados y Municipios puedan ejercer, respecto a los gobernados, su potestad sancionadora en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, derivado de lo que resulte del ejercicio de sus facultades de inspección, control y vigilancia.

En ese contexto, las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, pues sólo cabría hacerlo como sanciones, siempre y cuando sean producto de una resolución judicial.

Con lo anterior, el Congreso de la Unión obliga a las Legislaturas Estatales a reformar las Constituciones de sus Estados y las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales Locales, para adecuar su competencia al conocimiento de un



asunto de naturaleza administrativa, donde se encuentra involucrado el ejercicio de la potestad administrativa estatal o municipal, impidiendo con ello que éstas puedan ejercer la autotutela administrativa.

Con ello, se afecta también el ámbito de competencias de los tribunales de lo contencioso administrativo, estatales y municipales que, siendo formalmente administrativos, no pueden catalogarse como órganos judiciales, razón por lo cual ya no podrán conocer de los conflictos entre la administración pública estatal o municipal y los particulares, cuando las normas de que se trate conciernan a la materia de la ley impugnada.

De esta forma, las disposiciones impugnadas resultan inconstitucionales, pues el Congreso de la Unión se arroga indebidamente facultades para diseñar el régimen interior de los Estados, e impide que en materia de asentamientos humanos las autoridades estatales y municipales ejerzan por sí y ante sí, sus potestades administrativas y ejecutivas para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los particulares que infrinjan las disposiciones en materia de asentamientos humanos.

Tercero. Violación a los principios de división de poderes, de articulación de los órdenes de gobierno en el sistema federalista de forma de gobierno, de autonomía municipal y de supremacía constitucional, en relación con la violación de tratados internacionales

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

De lo expuesto en los conceptos de invalidez primero y segundo de la demanda, se revela que la Ley General de Asentamientos Humanos transgrede el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos



Humanos, en relación con lo previsto en las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Al comparar el enfoque y las premisas de las que partía la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, con las premisas y el enfoque de la ley general impugnada, es posible advertir que se viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, porque además de que la autonomía de los Estados y Municipios no se ve fortalecida, la participación ciudadana se verá reducida en la práctica.

Del análisis sistemático y comparativo de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos frente a la nueva ley general de la materia, se puede advertir que en esta última existe un paralelismo de intención que se dirige a desvirtuar o distorsionar el espíritu democrático del sistema federal, de nuestra forma de gobierno y del régimen constitucional conforme al cual se reconoce la autonomía municipal, inclusive, el propio sistema constitucional de concurrencia; intención que, apartándose del espíritu de colaboración y cooperación federalista, pretende subordinar a las autoridades políticas estatales y municipales, como al mismo pueblo soberano a un esquema de mera ejecución de los designios de los Poderes Federales y a su simple expectación, respectivamente.

En efecto, mientras por un lado, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de los Estados y Municipios para la construcción de sus respectivos ordenamientos jurídicos en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, por otro lado, la misma ley impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales, propuestas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés



social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Efectivamente, al condicionar la nueva Ley General de Asentamientos Humanos el ejercicio de las potestades normativas y administrativas de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos, mediante diversas normas que, en su conjunto, imponen la obligación de flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos y la densificación de construcciones, así como la prohibición expresa y categórica de separar los usos de suelo residencial comerciales y de centros de trabajo, es evidente que los Estados y Municipios son convertidos en meros aplicadores de las decisiones del Congreso de la Unión, bajo un espíritu de desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

Cuarto. Violaciones al proceso legislativo de la ley general impugnada.

En el cuarto y último apartado de la demanda, el actor manifiesta lo siguiente:

En la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos no se respetaron las formalidades del proceso legislativo que se prevén en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, pues las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso Federal, discutieron y aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas, sin publicar con la debida anticipación en las Gacetas Parlamentarias los proyectos de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que es claro que los diputados y senadores aprobaron la ley impugnada, sin tener el tiempo suficiente para leer y comprender los alcances de dicho ordenamiento.

Además, dice que ni la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, ni la minuta de su proyecto, fueron turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, no obstante que, por razón de su materia, le correspondía conocer de ellas.

Adicionalmente, en el apartado de normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama, señala la omisión del Poder Ejecutivo Federal de formular al Congreso las observaciones a que se refiere el apartado "A" del artículo 72 de la Constitución Federal, respecto de la ley impugnada.



CUARTO.—Radicación, turno y admisión. Mediante proveído de presidencia de veintitrés de enero de dos mil diecisiete, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta controversia constitucional bajo el número **16/2017** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora del procedimiento.¹

Por auto de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación; y dar vista a la entonces, Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.²

QUINTO.—Contestación del Poder Ejecutivo Federal. El trece de marzo de dos mil diecisiete, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de cuenta,³ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del quince de marzo de dos mil diecisiete.

SEXTO.—Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El trece de marzo de dos mil diecisiete, la presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda,⁴ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del quince de marzo de dos mil diecisiete.

SÉPTIMO.—Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. El catorce de marzo de dos mil diecisiete, el presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda,⁵ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del quince de marzo de dos mil diecisiete.

¹ Foja 266 y reverso del expediente principal.

² Fojas 267 y 268 del expediente principal.

³ Fojas 297 a 399 del expediente principal.

⁴ Fojas 452 a 559 del expediente principal.

⁵ Fojas 565 a 660 del expediente principal.



OCTAVO.—**Primera ampliación de la demanda.** Mediante escrito presentado el cuatro de mayo de dos mil diecisiete, el Municipio actor amplió la demanda. En dicho escrito señaló como acto impugnado la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y como acto de aplicación la tramitación del juicio contencioso administrativo en la Primera Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.

Mediante proveído de ocho de mayo de dos mil diecisiete, la Ministra instructora desechó la ampliación por tratarse de decisiones jurisdiccionales (fojas 803 a 805).

NOVENO.—**Recurso de reclamación 25/2017-CA.** Mediante resolución de diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de reclamación 25/2017-CA, mediante el cual confirmó el auto mediante el cual admitió la demanda y negó tener como terceros interesados a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de Nuevo León (fojas 815 a 823).

DÉCIMO.—**Recurso de reclamación 71/2017-CA.** Mediante resolución de trece de septiembre de dos mil diecisiete, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de reclamación 71/2017-CA, mediante el cual confirma el auto mediante el cual se desechó la ampliación de demanda por improcedente (fojas 831 a 843).

DÉCIMO PRIMERO.—**Segunda ampliación de la demanda.** Mediante escrito presentado el veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Municipio actor amplió la demanda. En dicho escrito señaló como acto impugnado la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En dicha ampliación de demanda hizo valer los siguientes conceptos de invalidez que se sintetizan como sigue:



Impugnaciones dirigidas a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

• **Primero. Falta de competencia del Congreso de la Unión para ampliar el objeto de la ley general impugnada y regular de manera sustantiva lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo y planificación urbana**, en violación a los artículos 73, fracción XXIX-C, en relación con los diversos 40, 41, párrafo primero, 115, fracción V, incisos a), d), f) y h), y último párrafo, 124 y 133 todos de la Constitución Federal.

El Congreso de la Unión carece de competencia para regular el contenido de las normas y políticas públicas locales y municipales (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación, así como movilidad urbana) **para ordenar el uso del territorio y fijar los criterios aplicables.**

A través de la ley general impugnada, **el Congreso de la Unión determina el contenido y alcance de las disposiciones locales en materia de planeación urbana, zonificación del territorio y la mezcla de usos de suelo**, pues se arrojó la facultad de establecer que los Estados deben emitir disposiciones, por un lado, "**para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles**", "**promoviendo la mezcla de usos de suelo del suelo mixtos**", y "**procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo**"; y por otro, "**para la asignación de usos del suelo y destinos compatibles**" y "**para que se permitieran o consideraran compatibles los servicios públicos relacionados con la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, con cualquier uso de suelo y para las zonas urbanizables y no urbanizables**".

Por otra parte, la ley general impugnada **ordena que la zonificación secundaria que se previera en los planes o programas de desarrollo urbano municipal**, debía obedecer a los siguientes **criterios**: **1)** Que sólo en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y



electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones**, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; caso en el cual los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El Congreso Federal llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

Así, el Congreso de la Unión, de manera injustificada, amplió el objeto de la ley, **pretendiendo imponer**, bajo el principio de jerarquía normativa, **la orientación y el contenido de las políticas públicas urbanas locales y municipales** (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), **así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que las autoridades de esos niveles de gobierno, ejerzan sus atribuciones constitucionales al expedir las leyes estatales, así como los planes y programas de desarrollo urbano Municipales**, reduciendo con ello el ámbito de libertad necesario para desarrollar sus competencias constitucionales.

Las **competencias constitucionales del Municipio**, en su aspecto sustantivo, constituyen la existencia de un **margen de libertad política suficiente para cumplir con el objeto de su existencia** y, por ende, **configurar, en términos democráticos, los aspectos fundamentales y características particulares de su modelo de desarrollo urbano**, tanto en el ejercicio de su potestad reglamentaria, como en el ámbito de la actividad técnica de planeación urbana, así como **la administración y control del ordenamiento territorial y desarrollo urbano.**

El Congreso de la Unión, al expedir la ley general impugnada, **no se limitó a distribuir competencias entre los distintos ámbitos de gobierno que conforman al Estado Mexicano, sino que extralimitó 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 los Estados y Municipios puedan configurar su régimen interior,** bajo los principios democráticos que inspiran el Pacto Federal y el sistema distribución de competencias.



Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 120/2002, precisó que las leyes generales se encuentran por debajo de la Constitución Federal y los tratados internacionales, por lo cual debe tenerse en cuenta que, así como los Estados y Municipios deben sujetar el ejercicio de sus funciones a los mandatos de la Carta Magna, también el Congreso de la Unión, por lo que, al expedir leyes generales, siempre debe respetar los principios o mandatos de optimización de ese Pacto Fundamental.

El artículo 3 de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, preveía un **catálogo de políticas públicas** mediante el cual Estados y Municipios, o bien, coordinados entre sí, podían elegir, mezclar y priorizar, el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. **La existencia de ese catálogo garantizaba el margen de libertad política y jurídica necesario y suficiente para que los Estados y Municipios eligieran la orientación y aspectos fundamentales**, mediante los cuales procurarían mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana dentro de sus jurisdicciones territoriales. Así, **se reflejaba un auténtico federalismo**, en cuanto parte de la premisa implícita de que las diferencias existentes entre Municipios o centros de población, inclusive entre los Estados, exige preservar una variedad de alternativas para lograr la meta de mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana, cuya elección concreta o priorización no podía ni convenía predeterminarse en una ley general.

En cambio, en la ley general impugnada, contrario a la postura de prever un catálogo de estrategias, el Congreso de la Unión, abandonó dicha postura.

La elección de estrategias, criterios o políticas públicas a implementar en un determinado Municipio o centro de población escapa del ámbito competencial y de la representación política y jurídica del Congreso Federal, pues para ello existen autoridades estatales y, principalmente, municipales, las cuales tienen la obligación de prestar los servicios a que se refiere la fracción III del artículo 115 constitucional.

El artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, circunscribe la facultad del Congreso de la Unión únicamente a la materia de asentamientos humanos,



sin incluir de manera sustantiva y exclusiva las materias de ordenamiento territorial, uso de suelo, desarrollo urbano, ni mucho menos movilidad o servicios públicos municipales (transporte público, agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado).

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 del uso de suelo pudiera ser competencia del Congreso de la Unión, tendría que existir una facultad constitucional expresa, en términos de los artículos 40, 41, párrafo primero, 124 y 133 constitucionales.**

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura ha identificado, en términos generales, como elementos comunes en todas las definiciones de ordenamiento territorial o de planificación del uso de suelo: i) la finalidad de un desarrollo equilibrado y la transformación física del espacio de acuerdo a una estrategia común; ii) el planteamiento desde lo local hacia lo nacional; iii) la necesidad de un abordaje interdisciplinario e integrado; y, iv) la consecuencia directa de la interrelación de competencias y potestades administrativas. Tales elementos coinciden con el espíritu del artículo 115 de la Constitución Federal y confirman la idea de que el Municipio es la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, de manera que **el planteamiento de las políticas públicas del desarrollo de los centros de población, deben partir desde lo local hacia lo nacional**, bajo un esquema de articulación democrática efectiva de competencias constitucionales, que respete los principios del sistema federal y la autonomía municipal.

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 constitucional**, pues tanto las leyes federales como las generales y locales, tienen todas definidas su objeto material conforme a la Constitución.

En términos de los artículos 124 y 133 constitucionales, al referirse al diverso 115, fracción V, primer párrafo, a "leyes federales", no se refiere en estricto sentido



a la "ley general" en materia de asentamientos humanos ni al resto de "leyes generales", sino a **las leyes federales a que se contraen las fracciones X, XIII, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 73 constitucional**, ello **en la medida en que se relacionen en su aspecto sustantivo con las materias a que se refieren cada una de las competencias constitucionales** a que se refiere el propio artículo 115, fracción V, del Magno Ordenamiento.

En cambio, las leyes generales se relacionan de manera diferente con el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 115, fracción V, citado, 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 de los Estados y Municipios, 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.

Por tanto, **el objeto de la regulación de la ley general impugnada resulta inconstitucional, por haber sido ampliado por el Congreso de la Unión, sin contar con facultades expresas para tal efecto**, invadiendo, restringiendo y anulando el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales expresamente conferidas a los Municipios, al grado de distorsionar el sistema federal de distribución de competencias y provocar un deficiente e incorrecto desempeño de los Ayuntamientos como órganos de representación política en el ámbito del gobierno municipal y de las comunidades locales, **en lo que se refiere al ordenamiento territorial y uso del suelo, así como la planificación urbana**.

• **Segundo. La ley general impugnada, expedida por el Congreso de la Unión, viola la forma del Estado Federal, al no dejar margen de libre apreciación a los Estados y Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.**



El Congreso Federal no se limita al cumplimiento estricto de una función delegada por el Poder Constituyente, ni satisface los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, para justificar la invasión de la competencia municipal en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, en lo que concierne a su régimen interior y jurisdicción territorial.

El ordenamiento territorial y la consecuente regulación del uso de suelo y sus compatibilidades, como instrumento de planificación del desarrollo, **exige el ejercicio de una potestad administrativa previamente conferida a un determinado órgano o entidad**; en la medida en que es necesario que el mismo sea resultado de un proceso técnico-administrativo **que sirva para orientar el más adecuado desarrollo y localización de actividades económicas y sociales en un espacio determinado**.

En este esquema, **existen diversas variables físicas, medioambientales y socioeconómicas que** los urbanistas y otros especialistas requieren tomar en cuenta para sugerir las políticas públicas más adecuadas en un contexto particular específico **que**, por lo mismo, **no pueden aplicarse en forma generalizada para todos los Municipios o centros de población**.

Por ello, en el ámbito de concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, **la ley que expide el Congreso de la Unión**, en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, **sólo puede establecer una regulación básica o estructural (de eficacia delimitativa)**, para posibilitar que los órdenes de gobierno locales y municipales desarrollen sus propias potestades constitucionales.

• **Tercero. Las políticas de flexibilizar la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, contrario a lo que supuso la exposición de motivos de la iniciativa de la ley general impugnada, no son nuevas ni eran incompatibles con la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.** La ley general impugnada establece criterios de la máxima flexibilización en la mezcla de usos de suelo y la máxima densificación de población y de construcciones que deben obedecerse, **con lo cual impone y regula a detalle los**



critérios que deben imperar en el ordenamiento territorial de asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano, coartando la libertad de los poderes locales y los Ayuntamientos para configurar su respectivo régimen interior en el ámbito de sus competencias, sin considerar las necesidades particulares, preferencias y características políticas, sociales, históricas, económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas de cada Estado y Municipio.

Lo anterior, siendo que definir y detallar objetivos específicos, políticas públicas individuales y estrategias particulares, **implica el ejercicio de facultades administrativas discrecionales cuyo ejercicio debe estar orientado por la libre apreciación de las circunstancias y necesidades particulares de cada localidad.**

Por lo menos en lo que se refiere al Área Metropolitana de Monterrey y al centro de población localizado en el Municipio actor, **los instrumentos normativos expedidos al amparo de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, avanzaron bajo la línea de pensamiento de que resulta necesario hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, flexibilizando en algunas zonas o distritos la mezcla de los usos del suelo y la densificación de los centros de población.**

Los instrumentos normativos invocados procuran la implementación de políticas de flexibilización de la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios **para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, de manera racional y democrática, por zonas o áreas estratégicas, también llamados distritos o polígonos de actuación, con la participación directa de los ciudadanos interesados, bajo los principios que inspiran los modelos de democracia participativa y deliberativa.**

Asimismo, **tampoco restringen ni anulan el margen de libertad necesario para que cada gobierno municipal pueda realizar por sí mismo la apreciación y evaluación de las circunstancias particulares de cada centro de población y de los intereses y/o preferencias de sus habitantes,** para elección de las políticas públicas de desarrollo urbano que se estimen convenientes o necesarias en un momento determinado.



La abrogada ley general no excluía otras alternativas, ni imponía el criterio de que la única opción viable era permitir indiscriminadamente en todo el país la mezcla de todos los usos de suelo y la máxima densificación en todas las zonas o distritos de todos los centros de población.

Con la ley general impugnada, todas las políticas públicas deben tender a la consolidación de los centros de población y a la no restricción de la voluntad de los propietarios o poseedores de los predios, terrenos o lotes en el aprovechamiento de los mismos, sin importar los intereses y/o preferencias de los habitantes de cada centro de población o ciudad (criterio bajo el cual pretende diluir la función social que el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, le atribuye al derecho de propiedad privada).

La Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat, como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Sostenibles para Todos; la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, el Plan Metropolitano 2000-2021 de Desarrollo de la Zona Conurbada de Monterrey y el Plan de Desarrollo Municipal del Municipio actor, permiten comprender que **a nivel internacional, regional y local se ha considerado conveniente y oportuno adoptar políticas públicas que permiten flexibilizar las normas urbanísticas que regulan la mezcla de los usos de suelo y la densificación de centros de población.**

Así, en el ámbito local y municipal se han ejercido potestades públicas atendiendo a las particularidades y características propias de esta zona metropolitana y de los centros de población que la integran, siguiendo el mecanismo de participación ciudadana denominado "consulta pública" previsto por la propia ley general abrogada, para la expedición de dicha clase de criterios normativos, y circunscribiendo la implementación de esa clase de políticas de flexibilización a "**zonas o áreas estratégicas**" o "**distritos de desarrollo específicos o políticos de actuación**", para el crecimiento ordenado de cada una de esas categorías de asentamientos humanos.

Así, **las impugnaciones hechas valer se relacionan estrechamente con las limitaciones impuestas en la ley general impugnada a la participación ciudadana**, que pretenden reducirla a meros actos testimoniales o de acompañamiento sin la fuerza política y jurídica suficiente para incidir positivamente en la toma



de decisiones de las autoridades políticas democráticamente elegidas en los Estados y Municipios, en lo que al régimen interior del desarrollo urbano concierne.

Debe analizarse el contenido y alcance de los artículos 1, en todas sus fracciones, especialmente la número IV, 2, fracciones VIII, XIV y XXI, 3, en todas sus fracciones, particularmente VI, VII, XV y XVIII, 5, fracciones I y V, 6 y 7, en todas sus fracciones, particularmente I y II, 8, fracciones III, XI y XII, 9, fracciones I, III, X, XII, XIII y XIV, 11, especialmente el segundo párrafo, 12, 14, 15, 16, 27, 28, 31, 32, en todas sus fracciones, particularmente I y VII, 33, fracciones III y IV, 34, 35, en todas sus fracciones, particularmente I, II, III, IV, V y VI, 48, 49, en todas sus fracciones, especialmente I, II, III y VII, y 50 de la ahora abrogada Ley General de Asentamientos Humanos; y 1, especialmente la fracción IV, 3, fracciones XII, XIX, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, especialmente las fracciones II y XX, 11, especialmente las fracciones I, III, XI, XVII, XIX y XXI, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 32, último párrafo, 34, especialmente las fracciones IV y VI, 37, 38, 40, 41, 44, 47, 52, especialmente las fracciones I, II y VII, 53, especialmente las fracciones IV y VI, 54, fracción IV, 59, 60, fracciones VII y IX, 71, fracciones I y II, 76, párrafo primero, y 93 de la ley general impugnada.

Mientras que la ley general impugnada restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de las autoridades locales y municipales para la construcción de sus respectivos ordenamientos jurídicos en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano; por otro lado, **reduce la participación ciudadana y vecinal al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo que ahora los ciudadanos y vecinos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, a los usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada ley general de la materia.

De tal suerte que, bajo la ley general impugnada, los artículos 1, 39, 40, 41, 49, 115 y 133 constitucionales carecerían de eficacia democrática, pues aun cuando en los gobiernos locales y municipales existan autoridades políticas integradas por representantes elegidos democráticamente por los ciudadanos habitantes de cada entidad o Municipio; los principios, mandatos y obligaciones



que derivan de dichos preceptos constitucionales y que deben regir la actuación de las autoridades estatales o municipales, quedarán sujetos a dicha ley general.

En el contexto normativo de la abrogada ley general de la materia, en términos de su artículo 35, las competencias de los Municipios previstas en los incisos a) y d), y penúltimo párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional, significaban la obligación de determinar: 1) las áreas que integran y delimitan los centros de población; 2) los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población; 3) los usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos; 4) las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados; 5) la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como 6) las densidades de población y construcción, entre otras.

Con la ley general impugnada, conforme a su artículo 59, las facultades de planeación, zonificación, autorización de usos de suelo y de reglamentación, son reducidas y prácticamente anuladas mediante las obligaciones de: 1) regular la mezcla de usos de suelo en las zonas de conservación; 2) de considerar compatibles y, por tanto, de "no separar" los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo; 3) de permitir la densificación en las edificaciones; 4) de garantizar la consolidación de una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Lo anterior, en el entendido de que **a través de la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se eliminó la obligación a cargo de las Legislaturas de expedir disposiciones para determinar la proporción que debía existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, servicios urbanos y actividades productivas**; es decir, de normas que salvaguardan la adecuada mezcla de usos de suelo que debían procurar los Municipios en el ejercicio de sus facultades de planeación, zonificación, asignación de usos de suelos o aprovechamientos predominantes para cada zona de los centros de población, y de reglamentación, mediante el establecimiento de usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos, de las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados, a la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como a las densidades de población y construcción, entre otras.

Tal eliminación obedece a la intención de que no exista más de una separación o mezcla adecuada entre usos de suelo predominantes, compa-



tibles, condicionados y prohibidos, no obstante que la existencia de estas categorías normativas no impide la mezcla de usos de suelo, ni son contrarias a los principios de derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, productividad y eficiencia o accesibilidad universal y movilidad, que introduce la ley general impugnada.

• **Cuarto. Violaciones al proceso legislativo de la ley general impugnada, que derivan del principio democrático y del sistema de representación política.** Las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas **sin observar las formalidades esenciales que exige el principio democrático** contemplado en el artículo 72, en relación con los diversos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal y que prescribe el Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, **a fin de dar estudio y publicidad debidos para la auténtica discusión democrática a los dictámenes respectivos** que contenía los proyectos de la ley general impugnada.

De la revisión del proceso legislativo se puede advertir que **ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión turnó la iniciativa y minuta con proyecto de dicha ley general a sus respectivas Comisiones de Puntos Constitucionales**; de manera que los diputados y senadores encargados de estudiar y dictaminar no estuvieron en condiciones de participar en la discusión democrática del proyecto de ley respectivo.

Además, **no existe constancia de que los presidentes de las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados** que sí participaron en el estudio y dictamen de la minuta con proyecto de la ley general impugnada, **hayan citado con la debida oportunidad a los integrantes de las comisiones respectivas a la sesión donde finalmente se aprobó el dictamen correspondiente.**

Asimismo, es claro que, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, **se discutieron y aprobaron en las sesiones de doce y trece de octubre de dos mil dieciséis, los respectivos dictámenes** con el proyecto de la ley general impugnada, **sin haberse remitido a todos los diputados y senadores tales dictámenes para su conocimiento y estudio, sin haberse publicado tales dictámenes con la anticipación debida** en las Gacetas Parlamentarias correspondientes, **y sin encontrarse listados en el orden del día de cada una de dichas sesiones** públicas la lectura ni la discusión de los mismos.



En el caso de la Cámara de Senadores, **las comisiones involucradas supuestamente sesionaron, sin que exista constancia fehaciente de ello, el trece de octubre de dos mil dieciséis**, mismo día en que les fue turnada con modificaciones la minuta con proyecto de ley remitida por la Cámara de Diputados, **sin que mediara convocatoria o cita de sus respectivos presidentes**, elaborando un supuesto dictamen sobre dicha minuta, respecto del cual **no existe constancia de que fuera remitida por el presidente de la Mesa Directiva de esa Cámara de Origen** para que finalmente se discutiera y aprobara el mismo día trece de octubre de dos mil dieciséis.

Así, los diputados y senadores que finalmente aprobaron la ley general impugnada, **no tuvieron ni se dieron tiempo suficiente para leer y comprender los alcances normativos de dicha ley**, lo que irresponsablemente anuló cualquier posibilidad real de generar la discusión pública y auténticamente democrática que exige el artículo 72 constitucional.

Tan evidente fue la violación, que **el doce de octubre de dos mil dieciséis, un integrante de la Cámara de Diputados, Juan Romero Tenorio, interpuso una moción suspensiva para que el dictamen** que contenía el proyecto de la ley general impugnada **fuera devuelto a comisiones** y existiera la posibilidad de atender las omisiones y contradicciones de dicha ley; moción suspensiva donde con evidente razón **se alegó que ninguno de los diputados presentes había tenido oportunidad de leer el dictamen que se pretendía aprobar sin mayor discusión ese mismo día**, pues ese dictamen, se afirmó, había sido presentado ese mismo día doce de octubre de dos mil dieciséis a la Comisión Legislativa correspondiente, apenas a las nueve de la mañana.

Ahora, **la moción suspensiva señalada fue desechada por votación económica de la mayoría de los diputados presentes**; sin embargo, **no se brindaron razones para justificar esa decisión**, no obstante que esa moción suspensiva se encontraba relacionada con el trámite del asunto (proyecto de la ley impugnada), que no se encontraba listado en el orden del día de esa sesión pública ni para su lectura ni discusión, y respecto del cual **no se alegó ni se justificó que fuera un caso de urgente u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los presentes**, en términos de lo previsto en los artículos 59 y 60 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.



Impugnaciones dirigidas a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León

• **Quinto. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho poder.** Los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56 de la ley local impugnada establecen la facultad del gobernador para ordenar la publicación en el Periódico Oficial local e inscripción en el Registro Público de la Propiedad, de los planes y programas de desarrollo urbano, incluidos los municipales, lo cual **vulnera la autonomía de los Municipios** en el ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de su territorio, así como para expedir los reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general, en términos de la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional; lo que conduciría a que el Municipio se viera impedido o entorpecido para concluir el proceso de expedición de las normas que integran el orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano.

Lo anterior, siendo que ni la Constitución Federal ni la Local de Nuevo León 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.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia ha apreciado que, si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente Local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los poderes de la entidad federativa, tal situación transgrede el principio de división de poderes.

• **Sexto. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local.** Los artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada establecen que la etapa de verificación de congruencia por parte del Gobierno del Estado debe ser anterior a la etapa de aprobación definitiva del proyecto final de plan o programa de desarrollo urbano municipal por parte del Ayuntamiento, lo que **viola la autonomía del Municipio** en ejercicio de su potestad de formular, aprobar



y administrar sus Planes de Desarrollo Urbano Municipal y Zonificación de Territorio, previsto en la fracción V, inciso a), último párrafo del artículo 115 constitucional.

Resulta ocioso e ilógico que la etapa de verificación de congruencia de un Plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio, con los demás instrumentos normativos que integren el sistema estatal de planeación urbana tenga lugar previo a la aprobación oficial y/o definitiva de tales instrumentos por parte del Ayuntamiento; ya que en ese supuesto no puede considerarse que exista una manifestación definitiva de voluntad por parte del órgano constitucionalmente facultado, respecto a su aprobación oficial y/o definitiva.

Tal previsión **viola el principio de división de poderes**, puesto que representa una intromisión injustificada del gobierno local en el desarrollo de una competencia del Municipio, que a su vez conduce a una dependencia y subordinación frente al pretendido dictamen de congruencia de un simple proyecto que no ha sido siquiera analizado por el Ayuntamiento a la luz de la participación ciudadana y vecinal.

Además, con tal previsión se **transgrede lo previsto en el artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que establece que la etapa de verificación de congruencia es posterior a la aprobación del Plan o Desarrollo Urbano Municipal por parte de los Ayuntamientos.**

• **Séptimo. La previsión de que el gobierno local califique que el Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal.** El artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada, establece que el objeto del dictamen de congruencia que emita el gobierno local no sólo 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 la fracción V, inciso a) y último párrafo del artículo 115 constitucional.



Lo anterior es intromisión del Ejecutivo Local en los procesos de planeación urbana municipal y genera dependencia y subordinación municipal, **al permitir, incluso, al Gobierno Estatal objetar la legitimidad del proceso de consulta pública o calificar la validez de las disposiciones de tales planes y programas.**

Conforme a 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.", el requisito concerniente a la obtención del dictamen de congruencia por parte de los Municipios como condición previa para estar en aptitud de ordenar la publicación e inscripción de un Plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal que hubieren aprobado, se inscribe en el contexto del **Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Nacional** y, en particular, en el **Sistema Estatal de Planeación Urbana**; por tanto, **el dictamen de congruencia debe circunscribirse a la verificación de la congruencia de los aspectos técnicos de las políticas públicas concernientes al ámbito de la planeación urbana**, en la medida en que se relacionen con los niveles superiores del sistema estatal de planeación urbana, pero **únicamente bajo criterios de congruencia, coordinación y ajuste, no de validez.**

Además, tal previsión **transgrede los artículos 10, fracción VII, y 44 de la ley general de la materia, que establecen la delimitación del objeto del dictamen de congruencia**, siendo que corresponde a las entidades federativas, analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el Plan o Programa de Desarrollo Urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

• **Octavo. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local.** El artículo 57 de la ley local impugnada establece que la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano ocurrirá a los treinta días hábiles posteriores a su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa, lo cual **viola la autonomía municipal** reconocida en la fracción V, inciso a), y último



párrafo del artículo 115 constitucional, para fijar la fecha de entrada en vigor de dichos instrumentos normativos en sus artículos transitorios, siempre que no se disponga su aplicación retroactiva.

Tal previsión conlleva la **intromisión del Congreso del Estado en la configuración del orden jurídico municipal y en el proceso de planeación y administración urbana del Municipio**, y produce una 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 de la publicación y el inicio de la vigencia normativa de los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

Máxime que el **artículo 78 de la Constitución de Nuevo León**, dispone que toda ley obliga desde el día de su publicación, sino es que la misma ley dispone otra cosa; en tanto que los **artículos 3 y 4 del Código Civil Local**, señalan que las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial, sin perjuicio de que si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior. Inclusive, el **artículo 222, párrafo tercero, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León**, dispone que para que surtan efectos jurídicos los reglamentos y acuerdos de observancia general, aprobados por los Ayuntamientos, basta el simple hecho de que aparezcan publicados en el Periódico Oficial del Estado, y que si el documento publicado indica la fecha a partir de la cual debe entrar en vigor, los efectos jurídicos surten desde la fecha indicada.

• **Noveno. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local.** Los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada facultan a la citada secretaría para que: **1)** expida normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emita criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, "entre otras"; y, **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normati-



dad técnica para *regular* el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo y V inciso a) y último párrafo del artículo 105 constitucional.

Los preceptos impugnados rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive, el delimitado por la ley general de la materia, que es la de sentar las bases normativas, formalidades, principios, procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.

Tales normas **generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del Poder en el Ejecutivo Local**, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la ley general de la materia; no obstante que se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo y V, inciso a) y último párrafo del artículo 115 constitucional, lo que **produce una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese Poder**.

• **Décimo. La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal.** Los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual **vulnera la facultad del Municipio para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el gobierno local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana**, según lo previsto en los artículos 115, fracción II, párrafo primero, fracción III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Atendiendo a los referidos preceptos constitucionales, los Poderes Ejecutivos Locales y los Ayuntamientos pueden celebrar convenios de asociación, coordinación y/o colaboración, para el ejercicio o gestión conjunta de determinadas funciones públicas o la prestación de ciertos servicios públicos, entre las cuales se encuentra la planeación urbana.



Ni en la Constitución Federal ni en la Local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

Cabe destacar que el artículo 157 de la Ley de Gobierno Municipal Local establece que el Municipio, previa aprobación de su Ayuntamiento, **podrá convenir y acordar** con otros Municipios, los Gobiernos Local y Federal, la coordinación que se requiera, a efecto de participar en la planeación y programación del desarrollo municipal, en la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal.

A su vez, el diverso 158 del mismo ordenamiento, señala que el Municipio **podrá celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa** con otros o varios Municipios, con los Gobiernos Estatal y Federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración para la planeación y ejecución de programas y acciones de interés mutuo; para la adquisición en común de materiales, equipo e instalaciones para los servicios municipales, la adquisición de bienes y servicios por medio de convenios marco o compras consolidadas que le representen mejores condiciones de compra; la contratación en común de servicios de información, servicios de mantenimiento o de asesoría especializada; la ejecución y el mantenimiento de obra pública; y las demás que consideren convenientes, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

Por su parte, el artículo 159 de la Ley de Gobierno Municipal citada, dispone que **los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación** (que son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); **y convenios de asociación con objeto común** (que son aquellos en los que las partes se proponen prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).



• **Décimo primero. El Congreso Local viola la forma del Estado Federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la ley local impugnada, no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.** Los artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 79, fracción III, 86 y 111 de la ley local impugnada, violan los artículos 124 constitucional, en relación con los diversos 10, fracción I, y 52, fracciones I y VII, de la ley general de la materia, así como el 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, pues el Congreso de Nuevo León, **al ampliar el objeto de la ley, vulnera la forma de Estado Federal (descentralización del poder público).**

El objeto de la ley local impugnada fue ampliado de manera novedosa y **atribuye al Congreso Local facultades de fijar normas para ordenar el uso del territorio y para fijar criterios** que le permitieran intervenir de forma directa en la definición **en el ámbito de la planeación y políticas urbanas** (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación). Ese cambio de objeto llevó al Congreso Local a regular aspectos y detalles nunca abordados en la historia de las leyes estatales en materia de asentamientos humanos.

La ampliación del objeto llevó al Congreso Estatal que podía **determinar el contenido y alcance que los Municipios debían dar a las disposiciones concernientes a la planeación urbana, zonificación del territorio y regulación de la mezcla de usos del suelo.**

El Congreso Local se atribuyó competencia para establecer que la zonificación que se previera en los planes o programas de desarrollo urbano municipal, debía obedecer a los **criterios: 1) Que solamente en las zonas de conservación se puede regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2) Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y



electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones.**

El Congreso Local, con la ampliación del objeto de la ley, llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

Así, ignoró deliberadamente que actúa como Poder Constituido y no Constituyente, lo que le obliga a respetar los límites de su facultad legislativa, acorde con los artículos 40, 41, párrafo tercero, y 115, fracción V, incisos a), d), f) y h); 124 y 133 de la Constitución Federal.

El Poder Legislativo Local no debió guiarse enteramente por la ley general de la materia, porque su conducta debe siempre respetar los principios fundamentales o mandatos de optimización del Pacto Fundamental.

Con lo anterior, **se agotó y anuló el ámbito de libertad política y técnica para que los Municipios puedan configurar su régimen interior bajo los principios democráticos que inspiran el Pacto Federal y el sistema de distribución de competencias constitucionales;** pues de manera injustificada amplió el objeto de la ley estatal impugnada, pretendiendo imponer bajo el principio de jerarquía normativa, la orientación y contenido de las políticas públicas de ordenamiento territorial y urbanas (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que pretende que las autoridades municipales ejerzan sus atribuciones al expedir planes y programas de desarrollo urbano Municipal, **al grado de prescribir un único modelo de desarrollo urbano, de total flexibilización, para que prevalezca en todos y cada uno de los Municipios y centros de población, sin importar sus contextos particulares y la opinión de las comunidades locales y regionales.**

• **Décimo segundo. Falta de competencia del Congreso de Nuevo León para regular de manera sustantiva y fijar criterio en lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo, desarrollo urbano, planificación urbana municipal (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación), así como zonificación y movilidad urbana.**



El Congreso Estatal no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer que las políticas y programas de movilidad deberán promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Lo anterior, porque en el esquema del proceso técnico-administrativo existen diversas variables físicas, medioambientales y socioeconómicas que los urbanistas y otros especialistas requieren tomar en cuenta para sugerir las políticas públicas más adecuadas en un contexto particular específico que, por lo mismo, no pueden aplicarse de forma generalizada para todos los Municipios o centros de población.

• Décimo tercero. El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa, vulnerando la forma del Estado Federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores. Lo anterior, a diferencia del criterio bajo el cual se discutió y aprobó la expedición de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

La ley local impugnada impone un único modelo de desarrollo urbano, donde, en consonancia con las posturas y el discurso que a lo largo de los años han manifestado los desarrolladores inmobiliarios, se produce la desregulación del sector inmobiliario, para maximizar las utilidades o beneficios económicos de las inversiones que se realizan en este sector de la economía, en perjuicio del orden público y el interés social.

Los artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada, no se limitan a desarrollar normas básicas para ordenar el uso del suelo ni los asentamientos humanos; por el contrario, bajo el pretexto de fijar criterios que garanticen una efectiva congruencia, coordinación y ajuste entre los dos niveles de gobierno para la planeación de acciones en materia de Ordenamiento Territorial de los



Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano, **se regula de forma amplia, detallada y sistemática la manera en que todos y cada uno de los Municipios deberán ejercer sus facultades de planeación**; situación que produce vulnerabilidad política y jurídica en perjuicio del ente municipal, en cuanto al libre y responsable desarrollo de sus facultades constitucionales.

Contrario a lo que se supuso en la exposición de motivos de la iniciativa de la ley local impugnada, **las políticas de flexibilizar la mezcla de usos de suelo y la densificación de centros de población no son nuevas** ni constituyen por sí mismas la solución a todos los problemas y desafíos en la planeación y regulación del desarrollo urbano; tampoco eran incompatibles con las prescripciones de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Por lo menos en lo que se refiere al área metropolitana de Monterrey y al centro de población localizado en el Municipio actor, **los instrumentos normativos expedidos al amparo de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano, avanzaron en la línea de que resulta necesario hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, flexibilizando en algunas zonas o distritos la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población.**

• **Décimo cuarto. La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana.** El Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

En comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las



disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o modificación de los planes y programas de desarrollo urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

El artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son aquellas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría. En cambio, **la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.**

Así, **se reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir, a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, **en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local.**

• **Décimo quinto. La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** El artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada, **restringe la facultad de los Municipios para determinar**, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la **previa existencia de un decreto del Gobierno Federal o Local**, lo que vulnera la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII y XV, 10, 46, párrafo cuarto, 77 Bis, fracción IV, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.



En el artículo 121, fracción III, inciso a), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, se establecía que correspondía a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasificarían como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y, III. Áreas no urbanizables, entre otras causas, por razones de preservación ecológica.

El artículo 136 de la ley local impugnada ahora dispone que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y, **III. Áreas no urbanizables, en los siguientes términos: a) por causa de preservación ecológica, decretadas por la Federación o el Estado conforme a la legislación aplicable.**

El agregado que se destaca en la ley local impugnada **viene a condicionar y restringir las razones por las cuales un área determinada pudiera clasificarse como área no urbanizable por causa de preservación ecológica**, por cuanto **exige que exista un decreto al respecto por el Gobierno Federal o Local conforme a la legislación aplicable.**

• **Décimo sexto. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio.** El artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada establece que **la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y que no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada** y que **en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal**, lo que vulnera los principios consagrados en el artículo 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

Tal precepto desconoce la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos



que las Legislaturas establezcan a su favor, y que en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, "**consolidación**", traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y **que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones**; puesto que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Acorde con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, se advierte que es **responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna** (salvo las autorizadas constitucionalmente), **las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación**, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la "**consolidación**" y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones **que garanticen que se efectúen las donaciones y "cesiones" correspondientes a las vías públicas locales, "equipamientos" y "espacios públicos" que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población**; así como establecer disposiciones tendentes 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"**.

Así, **los preceptos impugnados contravienen la ley general**, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes 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; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacios públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o programas municipales de desarrollo, de conurbaciones y de zonas metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o programas municipales de desarrollo urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

• Décimo séptimo. La previsión relativa al "área libre complementaria" viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público. El artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada establece que **en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8% sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos;** regla que no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la **creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación;** lo cual vulnera los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado conlleva que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios, ya que el dominio sobre



el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos.**

2. Las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras, lo que no puede ocurrir si el derecho de propiedad sobre el "área libre complementaria" sigue bajo la titularidad del desarrollador.

3. La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes, lo que no se satisface con el "área libre complementaria".

4. La ley estatal, de acuerdo con el principio de protección y progresividad del espacio público, **debe fomentar la creación y ampliación de los espacios públicos, evitando que puedan verse disminuidos**; disminución que ocurre cuando se permite la densificación (incremento de la población o de la vivienda) sin el incremento proporcional del espacio público correspondiente.

5. No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplicables, de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas.

6. No se permite que los planes o programas municipales de desarrollo urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales.

7. Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente, no obstante que su creación constituye una causa de utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la ley general de la materia.



• **Décimo octavo. La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines viola la autonomía municipal.**

Los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el 30% deberán ser jardines; lo cual permitiría que el 70% de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual viola los artículos 115, fracciones III, inciso g) y IV, inciso a), y párrafo segundo, V, último párrafo y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en "zonas inundables" o de riesgos.

Las previsiones impugnadas no satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

• **Décimo noveno. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación con su destinatario.** Los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado, lo cual **no genera certeza ni seguridad jurídica para determinar si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado.**

La ambigüedad de tales preceptos impide afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio.

Además, se limita esa obligación de ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de los predios con



usos de suelo comercial, de servicios o industrial, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, y se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g) y IV, inciso a) y párrafo segundo y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

• **Vigésimo. La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local.** Los artículos 367, párrafo segundo, 368, 370, 375, 376, 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar **clausuras y suspensiones de obras** que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, **de una autorización judicial previa**, lo que **vulnera la autonomía municipal**.

De lo resuelto por este Alto Tribunal en la **controversia constitucional 1/95**, se desprende que en el ejercicio de su potestad de mando, **la administración pública municipal no se encuentra sujeta a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia Administrativa, mucho menos a la potestad jurisdiccional de los tribunales locales**, puesto que opera bajo el principio de autotutela administrativa, y que **la intervención de la jurisdicción administrativa solamente se actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.**

Por autotutela administrativa entendemos la capacidad de la administración pública de imponer su voluntad e, incluso, ejecutarla sin necesidad de acudir a los Jueces y tribunales para imponer sus decisiones. Así, las normas impugnadas **transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa**, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un **auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional**, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de **subordinación frente al Poder Judicial**, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sean producto de una resolución judicial.



Por tanto, las normas impugnadas impiden que, en materia de asentamientos humanos, el Municipio ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, como son las suspensiones y clausuras, a los particulares que infrinjan las disposiciones respectivas, sin necesidad de acudir previamente a los tribunales judiciales.

• **Vigésimo primero. Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria.** Los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b) y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, **los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aun inconcluso** y, por otro, las **circunstancias en que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento** (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), **aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

Lo anterior, siendo que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, establecía que **el titular de la autorización** de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, **estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios** de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización **hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.**

Por tanto, **el Congreso Local se arroga la facultad del Municipio de regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.**



• **Vigésimo segundo. La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver.** Los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la **determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias**, lo cual viola la autonomía municipal, la división de poderes y la supremacía constitucional, pues ello desconoce la competencia constitucional de los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

La Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia. Lo anterior **coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver**, conforme a sus necesidades y condiciones particulares.

• **Vigésimo tercero. La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica.** Los artículos 291, fracción I; 304, fracción I; y 313 de la ley local impugnada establecen, para efectos prácticos, que **la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida** (sólo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), por lo que violan la autonomía municipal, la división de poderes y la supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local establecía vigencias definidas para todas las autorizaciones.



Lo anterior genera incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne; no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídicas y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.

Tal regulación no es un medio adecuado que sirva a un fin constitucionalmente legítimo, pues distorsiona el ámbito de competencia constitucional del Municipio en materia de planeación, administración urbana, al grado de que puede llegar a impedir que el desarrollo de las mismas surta el efecto útil deseado. Ello es así, pues si con motivo del desarrollo inadecuado de la función legislativa del Congreso Local, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de los Municipios, ello transgrede el principio de división de poderes.

Cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los Jueces podrían llegar a considerar que la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aun a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

Los preceptos impugnados, además, **resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada**, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

• **Vigésimo cuarto. El Congreso del Estado desarrolló deficientemente su función legislativa en lo que se refiere a la regulación de aspectos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** Aunque la ley local impugnada tomó una parte de la estructura y contenido de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **dejó de recoger lo que establecía**



el artículo 195 de dicha ley, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los Centros de Población, **que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características:** a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45%; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; e, i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

Indica que se dejó de recoger lo establecido en el artículo 196, fracción I, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, que preveía una regla concreta para controlar acciones de crecimiento urbano en terrenos con pendiente natural, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, consistente en la prohibición expresa y categórica del desarrollador de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45%.

De igual manera, **la ley local impugnada modificó sustancialmente el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano** Estatal, que preveía un **principio general de prevención en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo**, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio, **debía considerar áreas no urbanizables por "prevención de riesgos"**; mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables **"por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal"**, puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no puede prejuzgarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

El cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada



área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", cuando antes esa clasificación de área no urbanizable sólo debía atender a la "**prevención de riesgos**", lo que **hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes.**

• **Vigésimo quinto. La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones.** El artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada, prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Local incluya en el Presupuesto de Egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, y que **los Municipios que constituyan asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros** para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado;** sin embargo, **la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal,** lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional.

El Congreso Local soslaya que **la previsión de una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano** previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano **es una necesidad y obligación jurídica,** es decir, **una responsabilidad que deriva de un imperativo legal y constitucional, no una prerrogativa de ejercicio potestativo.**

En el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**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**", entre otras.



Por su parte, el artículo 115 constitucional, fracciones V y VI, dispone también que **los Municipios**, en términos de las leyes federales y locales, **estarán facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional**, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; y que **cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios**; mientras que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia**.

El artículo 33 de la ley general de la materia señala que las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y **se coordinarán con las autoridades federales y estatales**, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos de esa ley, y que los gobiernos locales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

El artículo 36 de la citada ley general, dispone que para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, **se establecerán mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad**; que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de su Conurbación, según se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetos y principios de esa ley; que tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; y **los mecanismos y fuentes de financiamientos de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano**.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley de Gobierno Municipal Local, establece que las relaciones entre los Poderes del Estado y los Municipios deberán estar



regidas por los principios de solidaridad, subsidiariedad, así como la **coordinación, colaboración y respeto a la autonomía de los Municipios**.

Por tanto, **si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal** para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el Plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, **desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional**.

El Congreso Local ignoró el criterio de este Alto Tribunal en el sentido de que los alcances de las atribuciones constitucionales de los poderes u órganos constituidos deben interpretarse de tal manera que pueda garantizarse que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas facultades que el sistema federal le otorga.

DÉCIMO SEGUNDO.—**Admisión de la ampliación de la demanda.** Mediante proveído de veintinueve de enero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora tuvo al presidente municipal y al síndico segundo del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, con la personalidad que ostentan; admitió la ampliación de demanda y ordenó emplazar como autoridades demandadas al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores, el Poder Ejecutivo Federal y a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la mencionada entidad federativa; asimismo, ordenó dar vista al procurador general de la República (tomo II, fojas 1029 a 1030).

DÉCIMO TERCERO.—**Contestación de la ampliación de la demanda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la mesa directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dio contestación a la ampliación de la demanda de cuenta (tomo II, fojas 1221-1310), la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

DÉCIMO CUARTO.—**Contestación de la ampliación de la demanda del Poder Ejecutivo Federal.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la ampliación de la demanda de cuenta



(tomo II, fojas 1553-1678), la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

DÉCIMO QUINTO.—Contestación de la ampliación de la demanda de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión dio contestación a la ampliación de la demanda de cuenta (tomo II, fojas 1694-1738), la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

DÉCIMO SEXTO.—Contestación de la ampliación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. El nueve de abril de dos mil dieciocho, la presidenta de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, en representación del Poder Legislativo de la citada entidad, dio contestación a la ampliación de la demanda de cuenta (tomo II, fojas 1743-1803), la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

DÉCIMO SÉPTIMO.—Recurso de reclamación 21/2018-CA. Mediante resolución de cinco de septiembre de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de reclamación 21/2018-CA, mediante el cual modifica el auto de veintinueve de enero del año mencionado, por el que se admitió la ampliación de demanda, con excepción de las impugnaciones hechas valer en contra de la Ley General de Asentamientos Humanos (tomo II, fojas 1835- 1847).

DÉCIMO OCTAVO.—Opinión del procurador general de la República. Este funcionario emitió opinión en el sentido de que, por una parte, debe sobreseerse y, por la otra, declararse la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (fojas 1857 a 1869).

DÉCIMO NOVENO.—Cierre de instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el quince de noviembre de dos mil dieciocho se llevó a cabo la audiencia prevista en los artículos 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.



VIGÉSIMO.—**Retorno.** Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁶ 10, fracción I⁷ y 11, fracción V,⁸ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero y el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre el Municipio de Guadalupe, Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, habida cuenta que se plantea la inconstitucionalidad de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, así como la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, por considerar que transgreden diversas competencias municipales.

⁶ **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 : ...

"b) La Federación y un Municipio."

⁷ **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."

⁸ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."



SEGUNDO.—Oportunidad. En torno a este aspecto, del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor impugna diversas disposiciones de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en lo sucesivo, Ley General de Asentamientos Humanos)**.

De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,⁹ **tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente 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.**

En el caso, la ley general impugnada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de treinta días hábiles para promover este medio de control constitucional transcurrió del martes veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis al martes veinticuatro de enero de dos mil diecisiete;¹⁰ por tanto, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el veinte de enero de dos mil diecisiete, debe concluirse que **fue promovida oportunamente.**¹¹

En relación con la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, ésta fue publicada el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que el plazo de treinta días para promover la demanda respectiva transcurrió del martes veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete al martes veintitrés de enero de dos mil dieciocho;¹²

⁹ 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."

¹⁰ Se deben descontar del cómputo respectivo los días tres, cuatro, diez y once, de diciembre de dos mil dieciséis; siete, ocho, catorce, quince, veintiuno y veintidós de enero de dos mil diecisiete, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis al primero de enero de dos mil diecisiete, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

¹¹ Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja 106 del expediente principal.

¹² Se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve y diez, de diciembre de dos mil diecisiete, seis, siete, trece, catorce, veinte y veintiuno de enero de dos mil dieciocho, por ser



por lo que, al haberse presentado la ampliación de la demanda respectiva el veintidós de enero de dos mil dieciocho, debe concluirse que **fue promovida oportunamente respecto a la referida ley local.**

TERCERO.—**Legitimación activa.** Enseguida se aborda el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³ 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 sus actos.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,¹⁴ **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los 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.

inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis de diciembre de dos mil diecisiete al primero de enero de dos mil dieciocho, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹³ **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."

¹⁴ **Ley reglamentaria de la 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."



En el caso, promueven la demanda de controversia constitucional en representación del Municipio actor, Mauricio Fernández Garza y María Diamantina Alcalá Fernández, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndica segundo del Ayuntamiento lo que acreditan con la copia certificada del Acta Número 8 de Instalación y Toma de Protesta del Ayuntamiento Electo para el ejercicio constitucional 2015-2018, de treinta y uno de octubre de dos mil quince, de cuya lectura se desprende que los promoventes fueron electos para ocupar los cargos que ostentan en el periodo comprendido de octubre de dos mil quince a octubre de dos mil dieciocho (fojas 243 a 245 del expediente principal).

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,¹⁵ la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndica segundo, según corresponda; por tanto, **quienes suscriben la demanda de esta controversia cuentan con legitimación activa para promoverla.**

Es aplicable la **jurisprudencia P./J. 44/97**, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, página 418, registro digital: 198444).

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** Ahora se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de este medio de impugnación.

¹⁵ **Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.**

"**Artículo 34.** Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

"I. **Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndica segundo según corresponda;** y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento."



El artículo 105, fracción I, inciso i),¹⁶ 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.

Por su parte, los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero,¹⁷ de la mencionada ley reglamentaria, dice que serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el presente caso, son autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales a quienes se les atribuye la expedición, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Por el Poder Ejecutivo Federal compareció Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien se ostentó como consejero jurídico de dicho Poder, carácter que acredita con la copia certificada de su nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos;¹⁸ por tanto, debe reconocerse

¹⁶ **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."

¹⁷ **Ley reglamentaria de la materia.**

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

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto 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."

¹⁸ Página 277 del expediente principal.



legitimación pasiva al Ejecutivo Federal, toda vez que el consejero jurídico cuenta con facultades para comparecer en representación del Ejecutivo aludido.

Esta conclusión tiene sustento en el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, por el que se da a conocer el **"Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan."**¹⁹

De lo anterior se obtiene que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal podrá representar al presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que hace referencia el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los supuestos en los que el titular del Ejecutivo Federal sea parte. Razón por la que se actualiza la representación por parte del referido consejero.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Por la Cámara de Diputados compareció María Guadalupe Murguía Gutiérrez, ostentándose como presidenta de la Mesa Directiva de dicho órgano legislativo federal, carácter que acreditó con la copia certificada de la versión estenográfica del veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, de la que se advierte que se eligió la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura que funcionará durante el tercer año de ejercicio, en la cual se designó a María Guadalupe Murguía Gutiérrez como presidenta.²⁰

¹⁹ "ACUERDO

"Único. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²⁰ Fojas 560 a 563 del expediente principal.



Ahora, de conformidad con el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²¹ el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados tiene la representación de dicho órgano legislativo, por tanto, María Guadalupe Murguía Gutiérrez cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Por el Senado de la República compareció Pablo Escudero Morales, con el carácter de presidente de la Mesa Directiva del Senado, lo que acreditó con la copia certificada del acta de la junta previa de la Cámara de Senadores de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, en la cual se advierte la elección de la Mesa Directiva aludida para el segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Tercera Legislatura, de la que se desprende que se nombró a Pablo Escudero Morales como presidente.²²

Así, los artículos 67, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²³ establecen que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores es el representante jurídico de ésta, y que los vicepresidentes asisten al citado presidente en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales, por tanto, Pablo Escudero Morales cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación de la Cámara de Senadores.

Del Congreso del Estado de Nuevo León. Suscribe el oficio de agravios la diputada Karina Marlen Barrón Perales, presidenta de la Diputación Perma-

²¹ "Artículo 23.

"1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva las siguientes: ...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

²² Páginas 661 a 663 del expediente principal.

²³ "Artículo 67.

"1. El presidente de la mesa directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:"



nente de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, personalidad que acredita con la copia certificada del Decreto Legislativo Número 1004 de dieciséis de febrero de dos mil dieciocho (fojas 1805 a 1820 del toca), en el cual se integró la Diputación Permanente que fungirá dentro del segundo periodo ordinario de sesiones del Tercer Año del Ejercicio Constitucional de la LXXIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con los artículos 60, fracción I, inciso c),²⁴ y 86 Bis²⁵ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León en la cual recae su representación legal.

El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. Compareció Homero Antonio Cantú Ochoa, como subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León y representante legal del gobernador de la citada entidad federativa, personalidad que acredita con la copia certificada del oficio número 17-A/2015 (foja 1318), y quien cuenta con la debida legitimación procesal para representar al titular del Ejecutivo del Estado, conforme al artículo 44, fracciones XVII y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno.²⁶

QUINTO.—**Causales de improcedencia.** A fin de delimitar el estudio de fondo del presente asunto, en este considerando se analizan las causales de improcedencia hechas valer por las partes y advertidas de oficio respecto de los actos impugnados en la demanda inicial, así como su ampliación.

²⁴ "Artículo 60. Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:

"I. Del presidente:

"...

"c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado."

²⁵ "Artículo 86 Bis. Durante los periodos de receso, el presidente de la diputación permanente será el presidente del Congreso, tendiendo (sic) para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."

²⁶ "Artículo 44. Corresponden al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones: ...

"XVII. Representar jurídicamente al secretario y, sin perjuicio de lo establecido en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en parte inicial del artículo 10 de este reglamento, al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial.



A. Causales relacionadas con los actos impugnados en la demanda principal

A1. Causales invocadas por el Ejecutivo Federal

En primer término, el Poder Ejecutivo Federal alega la **falta de interés legítimo del actor** para promover esta instancia constitucional, al considerar que los conceptos de invalidez formulados en su demanda no sólo están relacionados con su esfera de atribuciones, sino de todos los Municipios, de los Estados, de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como con los derechos de la ciudadanía, de manera que carece de interés legítimo para acudir en el presente juicio constitucional, alegando supuestas violaciones de su competencia constitucional.

Lo anterior es **infundado**, pues tal y como lo aduce el propio Poder Ejecutivo Federal, en diversas partes de la demanda el actor refiere que la ley general impugnada afecta sus competencias constitucionales; aunado a alegar que se afectan los derechos de la ciudadanía en general, en lo que respecta a su participación en diversos aspectos vinculados con la planeación y el desarrollo urbano; sin embargo, en este último aspecto, se advierten que tales transgresiones las vincula con el ejercicio de competencias municipales que le corresponden al ente municipal en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal.

Cabe resaltar que, en diversas partes de la demanda, el Municipio actor señala que, la ley general impugnada, al condicionar el ejercicio de las potestades de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos mediante diversas normas que, **en su conjunto**, imponen la obligación de flexibilizar los

"XVIII. Efectuar las acciones pertinentes para que, en términos de la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y de la parte inicial del artículo 10 de este reglamento, el secretario represente jurídicamente al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico; en asuntos de carácter extrajudicial, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local; sin perjuicio de la posibilidad de aplicar, en su caso, lo dispuesto en la fracción inmediata anterior. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."



usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como la prohibición expresa de separar los usos de suelo residencial, comerciales y centros de trabajo, convierte a los Estados y Municipios en meros ejecutores de las decisiones del Congreso Federal, lo cual, a su parecer, es resultado de la desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

De esta forma se advierte que el Municipio actor controvierte la afectación que, **como sistema normativo**, produce la Ley General de Asentamientos Humanos en las competencias de las entidades federativas y los Municipios, concretamente mediante el nuevo modelo de desarrollo urbano que se regula en dicho ordenamiento y que, a consideración del Municipio actor, se intenta imponer a dichos órdenes de gobierno mediante diversas disposiciones de la ley impugnada **vistas en su conjunto**.

De lo anterior se advierte que los motivos de invalidez que formula el demandante por la invasión a sus competencias constitucionales los relaciona, a su vez, con una transgresión a las competencias asignadas por la Constitución Federal a las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, lo que a su juicio tiene su origen en diversas disposiciones de la ley impugnada que, **en su conjunto**, fomentan una concentración de atribuciones en beneficio de los Poderes Federales en perjuicio del ente municipal.

En esos términos, al no advertirse de forma clara que las presuntas transgresiones a las competencias constitucionales asignadas a las entidades federativas, así como a la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, no afecten de forma alguna las competencias constitucionales del Municipio actor, no puede concluirse que éste carezca de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional en los términos propuestos en su demanda.

En tal virtud, **dado que los planteamientos expuestos por el Municipio actor entrañan el estudio de fondo del asunto**, se desestima la causal de improcedencia alegada, siendo aplicable la **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.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266).



Por otra parte, el Ejecutivo Federal aduce la **extemporaneidad de la demanda** promovida en este asunto, al considerar que, si bien la ley general impugnada fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, lo cierto es que derivó de un proceso formalmente legislativo, y diversas disposiciones de la anterior Ley General de Asentamientos Humanos, esto es, la publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, mantuvieron su trascendencia, sentido y alcance, por lo que, respecto de tales preceptos, debe decretarse el sobreseimiento al no haber sido controvertidos oportunamente por el actor.

Lo anterior es **infundado** pues, precisamente como señala el Ejecutivo Federal, la expedición de la ley general impugnada derivó de un proceso legislativo que culminó con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, en la que, en virtud de lo ordenado en su artículo segundo transitorio, abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, así como todas aquellas disposiciones legales y reglamentarias que se opusieran a lo dispuesto en la nueva ley general de la materia.

De ahí que la vigente Ley General de Asentamientos Humanos debe categorizarse en su totalidad como un diverso acto legislativo que da pie a la presentación de una controversia constitucional, al haberse dado un cambio de las disposiciones legales con motivo de la emisión de toda una nueva normatividad que abroga la anterior.²⁷

Conforme a lo expuesto, y al haberse determinado que la demanda presentada por el Municipio actor resulta oportuna en los términos señalados en el considerando relativo a la oportunidad, resulta **infundada** la causal de improcedencia que se hace valer.

²⁷ Similares consideraciones fueron aprobadas por unanimidad de diez votos de este Tribunal Pleno, al resolver el apartado IV de la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis, así como al aprobar el apartado III de la acción de inconstitucionalidad 132/2020, en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veinte.



A2. Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

En otro aspecto, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión hace valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley de la materia²⁸ en relación con los cuestionamientos al procedimiento legislativo del cual derivó el decreto por el que se expide la ley general impugnada, pues considera que **las etapas que lo conforman no constituyen una resolución definitiva**, por lo que, al combatirse de manera aislada las etapas del proceso legislativo respectivo, el planteamiento de inconstitucionalidad del Municipio actor, a su parecer, deviene improcedente.

Es **infundado** lo expuesto por dicha autoridad legislativa, pues este Alto Tribunal ha sostenido que **los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada del mismo**, de tal forma que no es impugnabile en lo individual cada acto legislativo de ese proceso, pues no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general.

En efecto, **los actos que integran el procedimiento legislativo están plenamente vinculados entre sí y forman una unidad en su conjunto**, por lo que solamente adquieren definitividad al momento de la publicación de la norma general que ha sido objeto de ese procedimiento legislativo, de manera que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente se puede realizar a partir de que es publicada la norma general respectiva, porque **es en ese momento cuando los actos relativos adquieren definitividad**.

Bajo esa lógica, si la ley general impugnada que tuvo su origen en el procedimiento legislativo que se controvierte en esta vía fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, resulta procedente la impugnación de los actos que conformaron dicho proceso legislativo por parte del actor.

²⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."



Lo anterior encuentra sustento en la **jurisprudencia P./J. 129/2001**,²⁹ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, registro digital: 188640).

A3. Causales de improcedencia advertidas de oficio

Del escrito de demanda del Municipio actor se desprende que, entre los actos que reclama, se encuentran las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se exige.

En torno a ello, este Tribunal Pleno observa que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 22, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que ha sido una posición reiterada de este Alto Tribunal que **para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir**, por lo que, ante una manifestación imprecisa o genérica como la que hace valer el Municipio actor, la Suprema Corte de Justicia

²⁹ De texto: "Si se toma en consideración, por un lado, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no es posible jurídicamente impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general, y por otro, que tratándose de controversias constitucionales, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la impugnación de actos en esa vía puede llevarse a cabo dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclama; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcusos que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad."



de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente, criterio que encuentra apoyo en la **jurisprudencia P./J. 64/2009**,³⁰ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio 2009, página 1461, registro digital: 166990).

Por otra parte, respecto del artículo sexto transitorio, primer párrafo, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se actualiza la causa 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 Federal, al ser un hecho notorio que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano ha dado cumplimiento al mandato ahí previsto, consistente en convocar a la sesión de instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, lo cual tuvo lugar el veintiséis de abril de dos mil diecisiete.

Cabe resaltar que aun cuando en el segundo párrafo del citado artículo sexto transitorio se ordena a los gobiernos locales y municipales a convocar en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, a la sesión de instalación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, no ha lugar

³⁰ De texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."



a declarar su sobreseimiento, pues no existe constancia alguna que permita inferir que se ha dado cumplimiento a dicho mandato.

B. Causales relacionadas con los actos impugnados en la ampliación de demanda. Corresponde ahora analizar las causales de improcedencia alegadas por el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como aquellas advertidas de oficio por este Tribunal Constitucional respecto de los actos impugnados en la ampliación de demanda formulada por el Municipio actor, lo que se realiza como sigue:

B.1. Causales invocadas por el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

En el caso, tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión hacen valer la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el 27 de la ley reglamentaria que rige a este proceso constitucional, al considerar que los actos impugnados consistentes en la emisión de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, no pueden considerarse como hechos supervenientes, pues ya fueron combatidos en la demanda inicial presentada por el Municipio actor.

Adicionalmente, el Poder Ejecutivo Federal considera que, en el caso, existe litispendencia, al haber identidad plena de conceptos de invalidez y partes entre la diversa controversia constitucional 14/2018 y el presente medio de control, siendo que, en ambos casos, se hacen valer impugnaciones en contra de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Sobre el particular, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el **recurso de reclamación 21/2018-CA, derivado de la presente controversia constitucional**, en sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciocho, determinó desechar de la segunda ampliación de demanda formulada por el Municipio actor, los actos reclamados relacionados con la Ley General



de Asentamientos Humanos, al considerar que **tales actos no constituyen hechos nuevos ni supervenientes**, pues se trata de los mismos actos que el actor impugnó en su demanda inicial.

En tal virtud, **resulta innecesario analizar en esta instancia constitucional las causales de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**

B.2. Causal de improcedencia advertida de oficio

De la lectura del escrito de ampliación de demanda formulada por el Municipio actor, se advierte que impugna el Decreto 312, relativo a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación que el Municipio considera acto de aplicación de la ley general de la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

De dicha ampliación de demanda se observa que entre los actos que impugna el Municipio, se encuentran las ***"las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama"***.

En torno a ello, este Tribunal Pleno observa que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 22, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que ha sido una posición reiterada de este Alto Tribunal que **para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir**, por lo que, ante una manifestación imprecisa o genérica como la que hace valer el Municipio actor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente.



Finalmente, al no advertirse la actualización de alguna otra causal de improcedencia, **se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.**

SEXTO.—Catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto. Para efectos metodológicos, el estudio de los diversos conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor se hará de la siguiente forma:

Respecto de la demanda principal:

CONSIDERANDO	TEMA
SÉPTIMO	Violaciones al proceso legislativo. Análisis del concepto de invalidez cuarto.
OCTAVO	El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política. Análisis de los conceptos de invalidez primero, <u>apartados A, B, C, G. y H. y tercero.</u> (Artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVII, XXXVI; XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 6, último párrafo; 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46; 52, fracciones I y VII; 53, fracción IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII y párrafo tercero, fracciones I, II incisos a), b) y c); 60, fracción VI; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93, fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo).
NOVENO	Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal. Análisis del <u>primer concepto de invalidez, apartados C y E</u> (artículos 8, fracciones IV, IX, XVIII, XX, XXVIII y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117 de la ley general impugnada).



DÉCIMO	<p>La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado D</u> (artículos 24 y 25 de la ley general impugnada).</p>
DÉCIMO PRIMERO	<p>Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado D</u> (artículos 14, 15 y 16 de la ley general impugnada)</p>
DÉCIMO SEGUNDO	<p>Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado E</u> (artículos 31, 32, 33, 34, 36, fracción I, 38 y 44 de la ley general impugnada).</p>
DÉCIMO TERCERO	<p>Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculadas con el ordenamiento territorial, vulneran la autonomía del Municipio. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado C</u> (artículos 8, fracción XXVIII y cuarto transitorio de la ley impugnada).</p>
DÉCIMO CUARTO	<p>La obligación dirigida a los Congresos Locales de establecer que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, se atiendan las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado C</u> (Artículo 60, fracción IX)</p>
DÉCIMO QUINTO	<p>La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial. <u>Análisis del segundo concepto de invalidez</u> (artículo 60, fracción VII, de la ley general impugnada).</p>
DÉCIMO SEXTO	<p>Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado F</u> (artículo 75, fracción VI de la ley general impugnada).</p>
DÉCIMO SÉPTIMO	<p>La previsión relativa a compensar a los propietarios por acciones urbanas (protección de zonas de salvaguarda, derechos de vía y protección de polígonos de amortiguamiento industrial), vulnera la libre administración. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado H</u> (artículo 59, fracciones VIII y IX, de la ley general impugnada).</p>



DÉCIMO OCTAVO	Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes. Análisis del primer concepto de invalidez, apartados A y B (artículos 104, 105, 106 y 108 de la ley general impugnada).
----------------------	--

Respecto de la ampliación de la demanda:

CONSIDERANDO	TEMA
DÉCIMO NOVENO	Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero.</u>
VIGÉSIMO	Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio. <u>Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.</u> A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del quinto concepto de invalidez.</u> B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada). <u>Análisis del sexto concepto de invalidez.</u> C. La previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículos



	<p>3, fracción XIX, y 53, fracción IX, de la ley local impugnada). <u>Análisis del séptimo concepto de invalidez.</u></p> <p>D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada). <u>Análisis del octavo concepto de invalidez.</u></p>
<p>VIGÉSIMO PRIMERO</p>	<p>Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local (artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada). <u>Análisis del noveno concepto de invalidez.</u></p>
<p>VIGÉSIMO SEGUNDO</p>	<p>La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal (artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo concepto de invalidez.</u></p>
<p>VIGÉSIMO TERCERO</p>	<p>La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal (artículos 110, fracción II, 112, párrafo tercero, 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo quinto concepto de invalidez.</u></p>
<p>VIGÉSIMO CUARTO</p>	<p>La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local (artículos 367, párrafo segundo, 368, 370, 375, 376, 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo concepto de invalidez.</u></p>
<p>VIGÉSIMO QUINTO</p>	<p>La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver (artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo segundo concepto de invalidez.</u></p>



VIGÉSIMO SEXTO	La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica (artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo tercer concepto de invalidez.</u>
VIGÉSIMO SÉPTIMO	El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional (artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo cuarto concepto de invalidez.</u>
VIGÉSIMO OCTAVO	La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones. <u>Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.</u>
VIGÉSIMO NOVENO	<p>Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno.</u></p> <p>A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.</u></p> <p>B. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.</u></p> <p>C. La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.</u></p>



	D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.
TRIGÉSIMO	Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria (artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada). Análisis del vigésimo primer concepto de invalidez.
TRIGÉSIMO PRIMERO	La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada). Análisis del décimo cuarto concepto de invalidez.

SÉPTIMO.—Violaciones al proceso legislativo. En primer lugar, se analizarán los planteamientos relacionados con las presuntas violaciones al proceso legislativo que dio lugar a la ley general impugnada, por ser de carácter preferente, pues de resultar fundados tendrían un efecto invalidante sobre la totalidad de las normas impugnadas, conforme a la **jurisprudencia P./J. 42/2007**,³¹ emitida por este Tribunal Pleno.

³¹ De rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados



En su demanda de controversia, el Municipio actor señala que en la aprobación de la ley general impugnada, no se respetaron las formalidades del procedimiento legislativo, en tanto que las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso Federal discutieron y aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas a quienes se turnó el asunto, sin haberlos publicado con la debida anticipación en las correspondientes Gacetas Parlamentarias, por lo que los legisladores federales no tuvieron tiempo para comprender los alcances de dicho ordenamiento.

También aduce que ni la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos ni la minuta correspondiente fueron turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales de las Cámaras del Congreso de la Unión, no obstante que por razón de su materia le correspondía conocer de ellas.

Finalmente, sostiene que en la aprobación del decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, el presidente de la República omitió hacer las observaciones a que se refiere el artículo 72, apartado A, de la Constitución Federal.

Las alegadas violaciones al proceso legislativo resultan **infundadas** por las razones que a continuación se expresan.

En primer término, se debe señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72, párrafo primero, de la Constitución Federal, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se debe discutir sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento."



Así, en el apartado A del citado artículo 72 constitucional, se dispone que una vez que un proyecto es aprobado en la Cámara de Origen, pasa su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo Federal, quien, si no tuviera observaciones qué hacer, lo publicará inmediatamente.

Por su parte, el apartado E del artículo 72 de la Constitución Federal señala que, si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos de los presentes en la Cámara Origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo Federal, para efectos de que, en su caso, formule las observaciones a que se refiere el apartado A del artículo 72 constitucional.

Bajo el marco constitucional apuntado, **relativo al trámite de una iniciativa de ley o decreto que se devuelve, por una ocasión, a la Cámara de Origen para que ésta se pronuncie sobre las partes modificadas, adicionadas o desechadas por la Cámara Revisora**, se observa que el proceso para la aprobación de una ley o decreto es el siguiente:

Iniciativa	
De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Federal, el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde: al presidente de la República; a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; a las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto tres por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.	
Trámite en la Cámara de Origen	
Turno a comisiones	En términos de lo dispuesto en los artículos 174, 175, numeral 1; 176 y 178 del Reglamento del Senado de la República; y de los artículos 66; 67 y 68 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva de las Cámaras respectivas, por conducto de su presidente, turna la iniciativa de ley o decreto a la comisión o comisiones ordinarias a quien, por razón de su competencia, le corresponda elaborar el dictamen correspondiente.



	<p>De acuerdo con los artículos 39, 85 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como con el artículo 117 del Reglamento del Senado de la República, la competencia de las comisiones ordinarias corresponde a la materia de su denominación y, en lo general, con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.</p>
Dictamen	<p>En términos de lo señalado en los artículos 182, 188, 192 y 193 del Reglamento del Senado de la República; y 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV; 176, 177, y 180 del Reglamento de la Cámara de Diputados, las comisiones ordinarias a quienes se les haya encomendado el estudio de una iniciativa de ley o decreto, deberán emitir el dictamen correspondiente, el cual deberá ser publicado en la Gaceta Parlamentaria que corresponda, para su posterior debate y votación en el Pleno.</p>
Publicidad del dictamen	<p>De conformidad con lo dispuesto en el artículo 193, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República, los dictámenes de esta Cámara deben ser publicados en su Gaceta Parlamentaria, por lo menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno donde vaya a discutirse el asunto. En tanto que, de conformidad con el artículo 97, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, los dictámenes de esta Cámara deben publicarse en su Gaceta Parlamentaria a más tardar a las veintidós horas del día previo a la sesión del Pleno en la que se presenten.</p>
Discusión en el Pleno	<p>Los dictámenes presentados al Pleno de las Cámaras respectivas serán objeto de discusión, primero en lo general, y luego en lo particular, de acuerdo con las reglas de debate y votación que se establecen en los reglamentos de las respectivas Cámaras de Senadores y Diputados. (Artículos 198 y 199 del Reglamento del Senado de la República, y 104 del Reglamento de la Cámara de Diputados).</p>
Trámite en la Cámara Revisora	
Minuta	<p>En términos del artículo 72 de la Constitución Federal, una vez que la Cámara de Origen aprueba el dictamen de una ley o decreto, éste pasa, en forma de minuta, a la colegisladora para que se pronuncie al respecto.</p> <p>De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 221 del Reglamento del Senado de la República, y 216 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y siguiendo los trámites que corresponden a una iniciativa de ley o decreto, las minutas son turnadas a la comisión</p>



o comisiones ordinarias competentes para la elaboración del dictamen correspondiente, el cual será sometido a consideración del Pleno para su debate y votación.

Trámite de regreso en la Cámara de Origen

Minuta

En caso de darse el supuesto previsto en el artículo 72, apartado E, de la Constitución Federal, esto es, que el proyecto o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueran aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de Origen, se pasará el proyecto al Ejecutivo, para que, de así considerarlo, formule las observaciones a que se refiere el apartado A del citado artículo 72 constitucional, lo cual se reitera en los artículos 221, numerales 1 y 3; y 222 del Reglamento del Senado de la República, así como en los artículos 216 y 218 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Promulgación y publicación del decreto

En caso de que el decreto haya sido aprobado por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, sin observaciones del Ejecutivo Federal, este último deberá ordenar su publicación, según se mandata en el artículo 72, apartado A, de la Constitución Federal.

Con base en lo anterior, corresponde analizar la forma en que se desarrolló el procedimiento legislativo relativo a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

De la revisión de las constancias que integran la presente controversia, así como de los datos obtenidos de las páginas electrónicas oficiales de las Cámaras de Diputados y Senadores, cuyo contenido debe considerarse un hecho notorio en términos de lo establecido en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos, así como en lo resuelto por este Alto Tribunal en la **jurisprudencia P./J. 74/2006**,³² de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, registro digital: 174899), se observa que en el procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de la ley impugnada, tuvieron lugar los siguientes hechos:

Iniciativa

La iniciativa de la que derivó el decreto por el que se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, fue presentada el trece de septiembre de dos mil dieciséis por los senadores Francisco de Paula Búrquez Valenzuela, Fernando Herrera Ávila, Emilio Gamboa Patrón, Luis Miguel Barbosa Huerta, Angélica del Rosario Araujo Lara, Víctor Hermosillo y Celada, María Lorena Marín Moreno, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Zoé Robledo Aburto, María Cristina Díaz Salazar, Armando Ríos Piter, Juan Carlos Romero Hicks, Ernesto Ruffo Appel, María Marcela Torres Peimbert, Héctor Larios Córdova, Jesús Casillas Romero, Daniel Amador Gaxiola, Carlos Romero Deschamps, Roberto Albores Gleason, Carmen Dorantes Martínez, Yolanda de la Torre Valdez, Enrique Burgos García, Lisbeth Hernández Lecona, María del Rocío Pineda Gochi, Margarita Flores Sánchez, Miguel Romo Medina, Ismael Hernández Deras, Ivonne Liliana Álvarez García, Graciela Ortiz González, Jorge Luis Lavalle Maury, Ernesto Javier Cordero Arroyo, Daniel Ávila Ruiz, Héctor David Flores Ávalos, María Elena Barrera Tapia y Ricardo Barroso Agramont, quienes cuentan con facultades para ello al ser integrantes del Congreso de la Unión, lo que tiene sustento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Federal y 8, numeral 1, fracción I, del Reglamento del Senado de la República (fojas 41 a 163 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

³² De texto: "Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento."



Trámite en la Cámara de Origen

<p>Turno a comisiones</p>	<p>Mediante oficio del mismo trece de septiembre de dos mil dieciséis, la Mesa Directiva del Senado turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y dictamen correspondientes (fojas 164 y 165 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p> <p>Posteriormente, a través de oficio expedido el catorce de septiembre siguiente, la Mesa Directiva del Senado amplió el turno de la mencionada iniciativa a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y dictamen correspondientes (fojas 166 a 168 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
<p>Dictamen</p>	<p>Los integrantes de las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos, Segunda, fueron convocados por sus respectivos presidentes, para celebrar el veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, una sesión de comisiones unidas en la que abordarían la discusión y votación del proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. En dicha sesión fue aprobado el referido dictamen por los cinco integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; por cuatro de los cinco integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos Segunda; y por cinco de los siete integrantes de la Comisión de Vivienda.</p>
<p>Publicidad del dictamen</p>	<p>El dictamen correspondiente a la Ley General de Asentamientos Humanos fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República correspondiente al jueves veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.³³</p> <p>Ahora bien, según consta en la versión estenográfica de la sesión del Pleno del Senado celebrada en la fecha antes indicada, el presidente de la mesa directiva consultó a la asamblea si se</p>

³³ La publicación del dictamen referido puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66206



aceptaba la incorporación en el orden del día del dictamen en cuestión,³⁴ lo cual fue aceptado mediante voto aprobatorio recabado de manera económica, dispensándose también de esa misma forma la segunda lectura del dictamen en cuestión.³⁵

³⁴ La incorporación de un asunto no listado previamente en el orden del día, resulta posible en términos de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Senado de la República, cuyo texto se transcribe para mayor claridad:

"Artículo 75.

"1. La mesa puede incluir en el orden del día de la sesión proyectos de ley o decreto o comunicaciones de la Cámara de Diputados recibidos con posterioridad a la publicación en la Gaceta y antes del inicio de la sesión. Durante el desarrollo de la misma también puede hacerlo, previa aprobación del Pleno.

"2. Durante el desarrollo de la sesión se pueden agregar en el orden del día otros asuntos a solicitud de la Junta o de algún grupo parlamentario, si el Pleno lo aprueba por mayoría absoluta de votos de los asistentes. En su caso, previamente al desahogo del asunto de que se trata, los documentos relativos se distribuyen entre los senadores en la misma sesión."

³⁵ La versión estenográfica de la sesión del Senado de la República puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66206

La parte donde se hace referencia a la inclusión del dictamen aludido en el orden del día, así como la dispensa de su segunda lectura se transcribe a continuación:

"Compañeros senadores:

"Informo a ustedes que recibimos en la mesa directiva el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

"El dictamen está publicado en la gaceta.

"En consecuencia, consulte la secretaria a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que el asunto se incorpore a la agenda de este día para su trámite.

"La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza se integre a los asuntos de hoy el dictamen referido por la presidencia.

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano. (La asamblea asiente)

"Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La asamblea no asiente)

"Le informo, señor presidente, que sí se autoriza la incorporación.

"El presidente senador Pablo Escudero Morales: Gracias.

"Consulte a la asamblea, en votación económica, si se autoriza omitir su lectura.

"La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza se omita la lectura de este dictamen.

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano. (La asamblea asiente)

"Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La asamblea no asiente)

"Le informo, señor presidente, que se encuentra autorizada.

"El presidente senador Pablo Escudero Morales: Consulte la secretaria a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen y que se ponga a su discusión de inmediato.



<p>Discusión en el Pleno</p>	<p>De acuerdo con la versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Senadores celebrada el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, se advierte que estuvieron presentes ochenta senadoras y senadores, por lo que se declaró la existencia de quórum legal.</p> <p>En ese mismo documento consta que se sometió a consideración del Pleno el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual fue discutido y aprobado, en lo general, así como los artículos no reservados por ochenta y tres votos a favor, cero en contra y una abstención.</p> <p>Respecto de la discusión en lo particular, el artículo 55 del proyecto de decreto fue aprobado en los términos del dictamen por cincuenta votos a favor, veintitrés en contra y ninguna abstención.</p> <p>En vista de la votación alcanzada el proyecto de decreto de la Ley General de Asentamientos Humanos fue turnado a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 de la Constitución Federal.</p>
<p>Trámite en la Cámara Revisora</p>	
<p>Minuta</p>	<p>El treinta de septiembre de dos mil dieciséis, la Cámara de Origen remitió el expediente del proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; se reforma y adiciona el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; y se reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, lo cual consta en el oficio CS-LXIII-II-1P-95 (foja 295 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>

"La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Por instrucciones de la presidencia, consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen anterior.

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano. (La asamblea asiente)

"Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La asamblea no asiente)

"Se dispensa la segunda lectura, señor presidente.

"El presidente senador Pablo Escudero Morales: Se concede el uso de la palabra al senador Francisco Búrquez Valenzuela, para presentar el dictamen a nombre de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, en términos de lo dispuesto por el artículo 196 del reglamento."



<p>Turno a comisiones</p>	<p>La minuta en cuestión fue turnada para la elaboración del dictamen correspondiente, a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión (foja 84 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</p> <p>Posteriormente, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara Revisora amplió el turno de la referida minuta, agregando a la Comisión de Desarrollo Metropolitano, también para efectos de opinión.</p>
<p>Dictamen</p>	<p>En sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial aprobó el dictamen de la minuta por mayoría de dieciséis votos a favor y tres abstenciones, integrando modificaciones a diversos artículos y la eliminación de otros propuestos por la Cámara de Origen (fojas 4 a 82 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión). En esa misma fecha fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el dictamen en comento.³⁶</p>
<p>Discusión en Pleno</p>	<p>El mismo doce de octubre de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados. En ella, la presidenta de la mesa directiva solicitó la inclusión en el orden del día del dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, lo cual fue aprobado por la mayoría de los diputados presentes en votación económica (foja 01 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</p> <p>El dictamen elaborado por la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial fue aprobado en lo general por trescientos tres votos a favor, treinta y uno en contra y quince abstenciones.</p> <p>Del mismo modo, los artículos reservados en la sesión fueron aprobados en los términos propuestos en el dictamen por doscientos ochenta votos a favor, treinta y uno en contra y veintiséis abstenciones (fojas 206 a 220 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</p>

³⁶ El dictamen en cuestión puede consultarse en la dirección electrónica siguiente:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/oct/20161012-III.pdf>



	<p>En vista de la votación alcanzada el proyecto de decreto de la Ley General de Asentamientos Humanos fue enviado a la Cámara de Origen (Senado) para los efectos del artículo 72, apartado E de la Constitución Federal.</p>
<p>Trámite de regreso en la Cámara de Origen (Senado)</p>	
<p>Minuta</p>	<p>El doce octubre de dos mil dieciséis fue remitida a la Cámara de Senadores la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación (foja 357 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
<p>Turno a comisiones</p>	<p>Mediante oficio de trece de octubre de dos mil dieciséis, la presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República determinó turnar de manera directa dicho proyecto a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios Legislativos, Segunda (fojas 440 a 443 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
<p>Dictamen</p>	<p>El mismo día trece de octubre de dos mil dieciséis, las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios legislativos, Segunda, aprobaron el dictamen relativo a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, por cuatro votos de los cinco integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; por cinco de los siete integrantes de la Comisión de Vivienda; y por cuatro de los cinco integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda. Dicho dictamen fue publicado en la Gaceta del Senado del día trece de octubre de dos mil dieciséis. (fojas 443 a 591 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
<p>Discusión en Pleno</p>	<p>En la sesión del Pleno del Senado de la República celebrada el trece de octubre de dos mil dieciséis, el presidente de la mesa directiva puso a consideración de la asamblea si autorizaban incluir el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios Legislativos, Segunda, relativo al dictamen de la minuta con proyecto</p>



de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, lo cual fue aprobado en votación económica.

Del mismo modo, consta que se dispensó el trámite para omitir su primera y segunda lectura para proceder a su discusión inmediata.³⁷

³⁷ La versión estenográfica de la sesión celebrada el trece de octubre de dos mil dieciséis, puede consultarse en la dirección electrónica siguiente:

https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2016_10_13/1744

La autorización para incluir el dictamen de la minuta en cuestión, así como para dispensar la primera y segunda lecturas se advierte de la siguiente transcripción de la versión estenográfica de la sesión referida:

"Compañeros senadores:

"Informo a ustedes que recibimos en la mesa directiva el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y de Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos; Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y se reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación.

"Como se les informó al inicio de la sesión, el proyecto en cuestión se turnó de manera directa a las comisiones en esta mañana.

"Consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que el asunto se incorpore a la agenda de este día para su trámite.

"La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se integre a los asuntos de hoy el dictamen referido por la presidencia.

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar su mano. (La asamblea asiente)

"Quienes estén por la negativa, también manifestarlo levantando su mano. (La asamblea no asiente)

"Sí se autoriza su incorporación, señor presidente.

"El presidente senador Pablo Escudero Morales: Gracias.

"El dictamen está disponible en sus escaños, por lo que solicito a la secretaría consulte a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que se omita su lectura.

"La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza se omita la lectura del dictamen.

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar su mano. (La asamblea asiente)

"Quienes estén por la negativa, favor de levantar su mano. (La asamblea no asiente)

"Sí se autoriza, señor presidente.

"El presidente senador Pablo Escudero Morales: Gracias.

"Consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense su segunda lectura y se ponga a discusión de manera inmediata.

"La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense la segunda lectura del anterior dictamen.

"Quien esté a favor, favor de levantar su mano. (La asamblea asiente)



El dictamen de la referida minuta fue aprobado finalmente en lo general, por ochenta y un votos a favor; cuatro en contra y una abstención.

Por lo que se refiere a los artículos reservados, éstos fueron aprobados en los términos propuestos en el dictamen por una votación de sesenta y ocho votos a favor; veintitrés votos en contra y una abstención.

Por lo anterior, se determinó que el decreto así aprobado, fuera remitido al titular del Ejecutivo Federal para los efectos del artículo 72 de la Constitución General.

Promulgación y publicación del decreto

Sin que el titular del Poder Ejecutivo Federal formulara alguna observación al decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, éste fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Tomando en cuenta la forma en que se desarrolló el proceso legislativo de la Ley General de Asentamientos Humanos, a continuación, se dará respuesta a los cuestionamientos que hizo valer el actor.

"Quienes estén por la negativa, también levantar su mano. (La asamblea no asiente)

"Sí se autoriza la dispensa de la segunda lectura, señor presidente.

"**El presidente senador Pablo Escudero Morales:** Muchas gracias.

"El proyecto de referencia se desprende de la minuta que la Cámara de Diputados devuelve con modificaciones.

"En términos de la fracción e) del artículo 72 constitucional, en esta devolución el Senado sólo puede discutir los artículos que fueron modificados por la Colegisladora.

"Para su conocimiento les informo que las modificaciones son.

"Artículos 3, 4, 8, 9, 15, 22, 23, 25, 32, 36, 45, 73, 89 y 102.

"Se eliminaron los artículos 34 y 35.

"La eliminación de los dos anteriores ocasiona que se recorra en su numeración los artículos del 36 al 121 para quedar como 34 a 119.

"Deberemos de votar estos artículos modificados con esta nueva numeración.

"Se suprime el artículo 2 del decreto referido a la Ley de Metrología y Normalización.

"En consecuencia, se deberá votar el nuevo artículo 2 que contiene las reformas a la Ley de Planeación, y se modifican los transitorios 3, 5, 9, 10, 11 y 15.

"Se concede ahora el uso de la palabra a la senadora María Elena Barrera Tapia, para presentar el dictamen a nombre de las comisiones, en términos de lo dispuesto por el artículo 196 del reglamento, hasta por 10 minutos.

"**La senadora María Elena Barrera Tapia:** Muchas gracias, señor presidente."



En relación con que los dictámenes de la ley impugnada no fueron publicados con la debida anticipación en las Gacetas Parlamentarias de ambas Cámaras, en ello le asiste la razón al Municipio promovente, sin embargo, **tal irregularidad carece de potencial invalidante**, pues no se observa que dicha circunstancia haya afectado el carácter democrático del debate parlamentario que culminó con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, sostuvo lo siguiente:

"... la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por lo tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

"Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte, tanto de las mayorías como de las



minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo –y a la necesidad de imponer su respeto, incluso, a los legisladores mismos, cuando actúan como órgano de reforma constitucional–.

"En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

"Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por lo tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

"Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.



"De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

"1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan, tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

"2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

"3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

"El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo."

Tomando en consideración lo anterior se observa que, en el caso del procedimiento legislativo seguido para la aprobación de la Ley General de Asentamientos



Humanos, se cumplió con los tres estándares mencionados en el precedente citado.

En términos de lo dispuesto en los artículos 192 y 193, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República,³⁸ los dictámenes que se elaboren en tal Cámara deben publicarse en su gaceta al menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en donde serán puestos a debate y votación.

Del mismo modo, de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara de Diputados,³⁹ los dictámenes deben publicarse en la Gaceta de dicho órgano legislativo a más tardar a las veintidós horas del día previo a la sesión del Pleno en la que se presenten.

Ahora bien, por lo que corresponde al primer dictamen presentado por las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos Segunda, del Senado de la República, relativo al proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, se aprecia que éste fue publicado en la correspondiente Gaceta Parlamentaria el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, es decir, el mismo día en que fue sometido a consideración del Pleno de la mencionada Cámara.

Por su parte, el dictamen correspondiente a la minuta relativa al decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos a cargo de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Diputados, fue publicado en la Gaceta de dicho órgano legislativo el doce de octubre de dos mil dieciséis, esto es, el mismo día en que se celebró la sesión del Pleno en que se discutió dicho asunto.

³⁸ "Artículo 192

"1. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al presidente para su inscripción en el orden del día, publicación en la gaceta y posterior debate y votación en el Pleno."

"Artículo 193

"1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación."

³⁹ "Artículo 97. 1. Las iniciativas, minutas e iniciativas con vencimiento de plazo a discusión, dictámenes, votos particulares, actas, proposiciones o acuerdos deberán publicarse en la Gaceta a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a la sesión en la que se presenten."



Finalmente, el dictamen correspondiente a la minuta que fue turnada a las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos Segunda, del Senado de la República, fue publicado en la Gaceta de dicha Cámara el trece de octubre de dos mil dieciséis, o sea, el mismo día en que fue sometido a discusión y votación ante el Pleno del Senado de la República.

Considerando tales hechos, resulta cierto que los dictámenes relativos al decreto por el cual se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, tanto los que fueron elaborados en la Cámara de Origen, como aquel de la Cámara Revisora, fueron publicados sin la anticipación ordenada en sus respectivos reglamentos, pues éstos se difundieron en las gacetas correspondientes el mismo día en que fueron sometidos a consideración del Pleno, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Del mismo modo, se observa que para la incorporación del orden del día de dichos dictámenes, se dejaron de observar las disposiciones reglamentarias de ambas Cámaras que regulan tal actuación parlamentaria.

Así, por lo que respecta al Reglamento del Senado de la República, en su artículo 73⁴⁰ se dice que la solicitud para incluir un asunto en el orden del día debe realizarse a más tardar a las dieciocho horas del día previo a la sesión, lo cual no fue atendido, pues como se expuso, la incorporación de los dictámenes relativos a la Ley General de Asentamientos Humanos elaborados en el Senado de la República fue solicitada y aprobada el mismo día de la sesión donde se analizaron tales documentos.

⁴⁰ "Artículo 73

"1. La solicitud para incluir un asunto en el orden del día se remite al presidente, con la indicación del grupo parlamentario, senador o senadores que lo promueven, observando los siguientes requisitos:

"I. Se presenta por escrito a más tardar a las 18:00 horas del día anterior a la sesión; y,

"II. Se acompaña con el correspondiente archivo electrónico y una versión impresa firmada por el autor o autores.

"2. El presidente, a más tardar a las 21:00 horas del día previo a la sesión, envía el orden del día a los demás integrantes de la mesa y a los coordinadores de los grupos parlamentarios."



Por su parte, en el artículo 64 del Reglamento de la Cámara de Diputados,⁴¹ se dice que la inclusión de un asunto no listado en el orden del día debe realizarse por conducto de la Junta de Coordinación Política. En este caso, tal disposición no fue observada, pues la petición de inclusión del dictamen concerniente a la Ley General de Asentamientos Humanos que fue discutido en el Pleno de la Cámara de Diputados en su sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis fue realizada por la presidenta de la Mesa Directiva de dicha Cámara y aprobada por la mayoría del Pleno del órgano legislativo.

Sin embargo, de las versiones estenográficas de las sesiones del Pleno de la Cámara de Senadores celebradas los días veintinueve de septiembre y trece de octubre de dos mil dieciséis; así como la del Pleno de la Cámara de Diputados de doce de octubre de dos mil dieciséis, se puede observar que tales irregularidades **no impidieron a los legisladores federales de ambas Cámaras intervenir en el correspondiente debate parlamentario con conocimiento sobre la cuestión sobre la que habrían de pronunciarse, ni se observa que ello haya traído la exclusión de alguna de las fuerzas políticas en la discusión de dicho asunto.**

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que, en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados celebrada el doce de octubre de dos mil dieciséis, el diputado Juan Romero Tenorio sometió a consideración de dicho órgano colegiado una moción suspensiva para que el dictamen relativo a la minuta enviada por la Cámara de Origen fuera devuelto a comisiones; sin embargo, es de resaltar que dicha moción tenía por objeto que la comisión encargada del dictamen, atendiera diversas cuestiones que, a juicio de su promovente, constituirían omisiones y contradicciones en el cuerpo del proyecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, es decir, **versaba sobre aspectos de fondo relacionados con el contenido del citado ordenamiento, por lo que resulta claro que la petición de devolución a la Comisión Dictaminadora no se sustentó en un supuesto desconocimiento del dictamen que fue sometido al Pleno de la Cámara**

⁴¹ "Artículo 64. 1. La Junta podrá proponer la inclusión de un punto en el orden del día que no se encuentre originalmente publicado en la Gaceta. Para ello, deberá hacer la solicitud al presidente quien ordenará que el asunto se distribuya a los diputados y diputadas en forma electrónica y a solicitud, en forma impresa, antes de que lo ponga a consideración del Pleno."



de Diputados.⁴² Dicha moción suspensiva fue desechada por la mayoría de las y los diputados presentes en la citada sesión.⁴³

Por tanto, visto en su integridad el proceso legislativo seguido para la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, no se advierte que la forma en la que fueron publicados e incorporados en el orden del día los dictámenes relativos al decreto relativo a dicho ordenamiento haya afectado los principios de la democracia deliberativa y representativa, pues de las constancias que obran en el expediente se desprende que para su aprobación fueron respetadas las reglas de quórum, debate y votación previstos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los Reglamentos de las respectivas Cámaras del Congreso de la Unión, lo que se aprecia en la participación de todas las fuerzas políticas en la aprobación del decreto en cuestión respecto del cual pudieron posicionarse libremente e, incluso, presentar las reservas que estimaron conducentes.

Por otra parte, en lo que respecta a lo manifestado por el actor en cuanto a que la iniciativa, así como las correspondientes minutas, debieron ser turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales de ambas Cámaras del Congreso General, resulta infundado.

Lo anterior es así, pues de acuerdo con los artículos 39 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones ordinarias, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, tienen a su cargo, entre otras funciones, tareas de dictamen legislativo cuya competencia está determinada por la materia propia de su denominación.

⁴² El diputado promovente de la moción suspensiva señaló lo siguiente:

"Solicito la devolución del dictamen porque es un tema trascendental, se va a violar la propiedad ejidal, la propiedad comunal. Se violentan derechos fundamentales de las comunidades indígenas al no ser contempladas para la consulta respecto al futuro de sus terrenos, de sus suelos tradicionales. Se afecta el proceso de consulta para toda la ciudadanía, trae un esquema de coordinación que delega funciones sustantivas a los estados y no se establecen parámetros o lineamientos para una regulación objetiva del crecimiento urbano, no se establecen reglas claras para la construcción de reservas urbanas."

⁴³ Lo anterior puede consultarse en las fojas 275 a 279 vuelta del cuaderno de pruebas formado con las documentales aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



La iniciativa de ley que dio origen al ordenamiento impugnado fue presentada por diversos senadores con el fin de expedir la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. De la lectura de la iniciativa en cuestión, se desprende que su objeto consistía en fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general para ordenar el territorio y los asentamientos humanos, así como establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

En vista del objeto del ordenamiento materia de la iniciativa en cuestión, la Cámara de Senadores determinó turnar a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial y de Estudios Legislativos Segunda, dicha propuesta para su estudio y dictamen correspondiente, extendiendo posteriormente el turno a la Comisión de Vivienda.

Es por ello que, atendiendo al objeto de regulación de la iniciativa en cuestión, **no resultaba procedente que interviniera en su dictamen la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República**, considerando que el ordenamiento propuesto no suponía la reforma o modificación a alguna disposición prevista en la Constitución Federal.

Al aprobarse en la Cámara de Origen (Senado) el proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; se reforma y adiciona el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y se reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, y enviarse a la Cámara Revisora para los efectos del artículo 72 de la Constitución Federal, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó enviar la minuta respectiva a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial para que emitiera el dictamen correspondiente; así como a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Metropolitano para opinión.

Lo anterior resulta adecuado, considerando la materia de los ordenamientos que abarcaba la minuta aprobada por la Cámara de Origen, así



como lo dispuesto en el artículo 39, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁴

Al haber sido modificados por la Cámara Revisora (Diputados) algunos de los artículos de la minuta enviada por la colegisladora, ésta fue devuelta a la Cámara de Origen (Senado), la cual, en términos de lo previsto en el artículo 221, numeral 3 del Reglamento del Senado de la República,⁴⁵ determinó enviar la minuta respectiva a las mismas comisiones que conocieron de la iniciativa en su origen para que elaboraran el dictamen correspondiente.

En vista de que ninguno de los ordenamientos que fueron objeto de reforma incidían en la modificación de algún precepto de la Constitución Federal, no le asiste la razón al Municipio actor en cuanto a que en el análisis de la iniciativa, así como de las minutas que dieron lugar a la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, debía tener participación la Comisión de Puntos Constitucionales.

Finalmente, **en relación con la supuesta omisión del Ejecutivo Federal de formular al Congreso General las observaciones** a que se refiere el artículo 72, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también resulta **infundado**, pues en términos de lo dispuesto en dicho precepto el derecho de veto ahí previsto consiste en una facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, **por lo que su ejercicio es potestativo**, de ahí que no es posible que dicho servidor público pueda incurrir en omisión si, por la razón que fuera, decide no hacer observación alguna a los proyectos aprobados por el Congreso de la Unión.

⁴⁴ "Artículo 39. ...

"3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por los artículos 26, apartado A, párrafo cuarto y 93, párrafo primero de la Constitución, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias (sic) y entidades de la administración pública federal."

⁴⁵ "Artículo 221. ...

"3. Si un proyecto sólo se desecha en parte por la Cámara de Diputados, el nuevo dictamen en el Senado es formulado por las mismas comisiones y se refiere exclusivamente a las observaciones o modificaciones realizadas."



OCTAVO.—El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política. En sus **conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H, y tercero**, el Municipio actor aduce que la ley general impugnada afecta su competencia constitucional, pues sus disposiciones, **en su conjunto**, imponen a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano, el cual produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales, mermando el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, ocasionando con ello, su dependencia y subordinación.

En ese sentido, destaca que los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVII, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 6, último párrafo; 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46; 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII y párrafo tercero, fracciones I, II incisos a), b) y c); 60, fracción VI; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93, fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo, todos de la ley general impugnada, imponen un modelo único de desarrollo urbano, a través del cual se obliga a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Precisa que los artículos a que alude no se limitan a fijar normas básicas para el ordenamiento del uso del suelo y de los asentamientos humanos ni establecer la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno, sino que regulan en forma amplia, detallada y sistemática la manera en que los Estados y Municipios deben ejercer sus facultades sin considerar sus necesidades particulares, así como sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas. Lo anterior, a juicio del actor, produce un estado de vulnerabilidad política y jurídica de las entidades federativas y Municipios en cuanto al libre y responsable desarrollo de sus facultades en la materia.



Además, se duele de la abrogación del artículo 3 de la anterior Ley General de Asentamientos Humanos, pues, a su parecer, el Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de su facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, al ejercer tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, lo que llevó a una restricción y anulación de las competencias locales y municipales en materia de ordenamiento territorial de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

A su parecer, lo anterior impide, por un lado, que los Congresos Estatales expidan normas que salvaguarden la adecuada mezcla de usos de suelo; y por otro, que los Municipios establezcan en la zonificación de sus territorios los usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos; las disposiciones aplicables a usos condicionados, la compatibilidad entre usos y destinos permitidos, así como las densidades de población y construcción, entre otras cuestiones, lo que genera un vacío normativo que impide a esos órdenes de gobierno cumplir los principios y objetivos previstos en los artículos 25, 26, apartado A, y 27 párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Bajo esa línea de pensamiento, el actor considera que la ley general impugnada transgrede el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Lo anterior, pues al comparar el enfoque y las premisas de las que partía la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, con las premisas y el enfoque de la ley general impugnada, es posible advertir que se viola el principio de progresividad en cuanto a descentralización política se refiere, porque además de que la autonomía de los ámbitos locales y municipales no se ve fortalecida, la participación ciudadana en esta materia se verá reducida en la práctica.



Los artículos que refiere la parte actora establecen lo siguiente:

"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 concurrencia 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."



"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"VII. Consejo Nacional: El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"XII. Densificación: Acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras; ...

"XIV. Desarrollo metropolitano: Proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones;

"XIX. Espacio edificable: Suelo apto para el uso y aprovechamiento de sus propietarios o poseedores en los términos de la legislación correspondiente; ...

"XXXII. Secretaría: La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

"XXXVI. Usos del suelo: Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano; ...

"XXXVII. Zona metropolitana: Centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional;

"XXXVIII. Zonificación: La determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento; ...

"XXXIX. Zonificación primaria: La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas



urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,

"XL. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."

"Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

"I. Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia;

"II. Equidad e inclusión. Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades;

"III. Derecho a la propiedad urbana. Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el Estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley. El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio;

"IV. Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;



"V. Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y demás legislación aplicable en la materia;

"VI. Productividad y eficiencia. Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitar la actividad económica; ...

"X. Accesibilidad universal y movilidad. Promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado."

"Artículo 5. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana."

"Artículo 6. ...

"En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga



la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen."

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la secretaría las atribuciones siguientes:

"I. Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la administración pública federal;

"II. Formular el proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios;

"...

"VI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

"...

"VII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales;

"...

"X. Formular y ejecutar el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;



"XXIV. Crear y administrar el sistema de información territorial y urbano de conformidad con lo dispuesto en esta ley;

"...

"XXVII. Aprobar con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, así como sus modificaciones."

"Artículo 9. ...

IV. La homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización con una visión de largo plazo; y,

V. La prevención y atención de contingencias en los centros de población para el fortalecimiento de la resiliencia.

"Mismas que deberán ser observadas por los tres órdenes de gobierno."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

I. Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley;

II. Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley;

III. Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;



"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial;

"V. Formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los Municipios y la sociedad;

"VI. Promover y decretar la fundación de nuevos centros de población, a partir de las propuestas que hagan la secretaría o los Municipios;

"VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal;

"IX. Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano;

"X. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de desarrollo urbano; así como en la protección del patrimonio natural y cultural, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los centros de población;

"XI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los programas de desarrollo urbano, de conurbaciones y zonas metropolitanas incluyendo el enfoque de género y el marco de los derechos humanos;



"XII. Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de desarrollo urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano en condiciones de equidad, así como para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano;

"XIII. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda;

"XIV. Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta ley;

"XV. Coordinar sus acciones con la Federación, con otras entidades federativas sus Municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, incluyendo las relativas a la movilidad y a la accesibilidad universal;

"XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, atendiendo a los principios de esta ley y a lo establecido en las leyes en la materia;

"XVII. Apoyar a los Municipios que lo soliciten, en la administración de los servicios públicos municipales, en los términos de las leyes aplicables;

"XVIII. 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 de la entidad de que se trate;

"XIX. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano, o convenir con ellas la transferen-



cia de facultades estatales en materia urbana, en términos de los convenios que para ese efecto se celebren;

"XX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los Programas Estatales de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme a lo que prevea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones;

"XXI. Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, desarrollo regional y desarrollo metropolitano en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano;

"XXII. Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad;

"XXIII. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate;

"XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable;

"XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia;



"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano; y,

"XXVII. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;

"IV. Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, considerando la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y el pleno ejercicio de derechos humanos;

"V. Proponer a las autoridades competentes de las entidades federativas la fundación y, en su caso, la desaparición de centros de población;

"VI. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local;

"VII. Celebrar convenios de asociación con otros Municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación,



financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes;

"VIII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Municipios, demarcaciones territoriales o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

"IX. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

"X. Coordinar sus acciones y, en su caso, celebrar convenios para asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;

"XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y sus correspondientes reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios;

"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los Planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la gaceta o Periódico Oficial de la entidad;

"XIV. Solicitar la incorporación de los planes y programas de desarrollo urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría;



"XV. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios;

"XVI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y de Zonas Metropolitanas y Conurbaciones, en el marco de los derechos humanos;

"XVII. Participar en la creación y administración del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como generar los instrumentos que permitan la disponibilidad de tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad;

"XVIII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal;

"XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales planes o programas de desarrollo urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente;

"XX. Formular y ejecutar acciones específicas de promoción y protección a los espacios públicos;

"XXI. Informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano;

"XXII. Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o Programas Municipales de



Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley;

"XXIII. Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;

"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y

"XXV. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."

"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.

"La planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

"Artículo 23. La planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los centros de población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:

"I. La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial;

"II. Los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;



"III. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;

"IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano; y,

"V. Los planes o programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se registrarán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.

"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.

Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."

"Artículo 26. El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y contendrá:

"I. El diagnóstico de la situación del ordenamiento territorial y los asentamientos humanos en el país, que incluya, entre otros elementos, el patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;



"II. Las políticas, objetivos, prioridades y lineamientos estratégicos para el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano del país;

"III. La estructura de sistemas urbanos rurales en el país y la caracterización de los centros de población que conforman el Sistema Nacional Territorial;

"IV. Las políticas y estrategias para el ordenamiento territorial de los sistemas urbano-rurales, asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población;

"V. Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

"VI. Las necesidades que en materia de desarrollo urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;

"VII. Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación y crecimiento de los centros de población y para fomentar la gestión integral del riesgo y la resiliencia urbana en el marco de derechos humanos;

"VIII. Las políticas generales para el ordenamiento territorial, de las zonas metropolitanas y conurbaciones, de los asentamientos humanos y centros de población;

"IX. Los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano del país;

"X. Las metas generales en cuanto a la calidad de vida en los centros de población urbanos y rurales del país, así como en las comunidades indígenas;

"XI. Los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;



"XII. La indicación de los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano para la ejecución y cumplimiento del programa;

"XIII. Los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores en materia de resiliencia que deberán observar los tres órdenes de gobierno en la elaboración de sus programas o planes en las materias de esta ley; y,

"XIV. Esquemas y mecanismos que fomenten la equidad, inclusión y accesibilidad universal en el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y los asentamientos humanos."

"Artículo 28. Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los planes o programas municipales de desarrollo urbano, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal en la materia, y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia. ..."

"Artículo 29. Las entidades federativas, al formular sus Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano correspondientes, deberán considerar los elementos siguientes:

"I. Los lineamientos generales de articulación y congruencia con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial;

"II. El análisis y congruencia territorial con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los Programas de Ordenamiento Ecológico, de Prevención de Riesgos y de otros programas sectoriales que incidan en su ámbito territorial estatal; y,

"III. El marco general de leyes, reglamentos y normas y los Planes territoriales de ámbitos territoriales más amplios o que se inscriben en el plan o programa en formulación."

"Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.



"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes: ...

"II. Un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

"Dicho consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

"III. Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. La Comisión de Ordenamiento Metropolitano y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta ley y la legislación estatal aplicable;

"IV. Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; y,

"V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano."

"Artículo 37. Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

"I. Congruencia con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; ...

"III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, Planes o Programas de Desarrollo Social, Económico, Urbano, Turístico, Ambiental y de Cambio Climático que impactan en su territorio;



"IV. La delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;

"V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;

"VI. Las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano; ...

"Adicionalmente, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta ley."

"Artículo 46. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la secretaría o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."

"Artículo 52. La legislación estatal en la materia señalará los requisitos y alcances de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:

"I. La asignación de usos del suelo y destinos compatibles, promoviendo la mezcla de usos del suelo mixtos, procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial; ...



"VII. La compatibilidad de los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, en cualquier uso de suelo, para zonas urbanizables y no urbanizables."

"Artículo 53. Para la ejecución de acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal en la materia establecerá las disposiciones para: ...

"IV. La previsión que debe existir de áreas verdes, espacios públicos seguros y de calidad, y espacio edificable;

"VI. El reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales."

"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

"La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de desarrollo urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán:

"I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población, previendo las secuencias y condicionantes del crecimiento de la ciudad;

"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población;

"III. La red de vialidades primarias que estructure la conectividad, la movilidad y la accesibilidad universal, así como a los espacios públicos y equipamientos de mayor jerarquía;

"IV. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"V. La identificación y las medidas necesarias para la custodia, rescate y ampliación del espacio público, así como para la protección de los derechos de vía;



"VI. Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva en los centros de población;

"VII. Las normas y disposiciones técnicas aplicables para el diseño o adecuación de destinos específicos tales como para vialidades, parques, plazas, áreas verdes o equipamientos que garanticen las condiciones materiales de la vida comunitaria y la movilidad; ...

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades; y,

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

"Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, cons-



trucción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos. ...

"VI. Deberá definir los medios e instancias de impugnación administrativa y judicial que, en su caso, procedan."

"Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento."

"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."

"Artículo 93. Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en al menos las materias siguientes:

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley."

"Artículos transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. Se abroga la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido en la presente ley."



"Tercero. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento.

"En el caso de la Ciudad de México, la Legislatura de la Ciudad de México, las autoridades del gobierno central y de las demarcaciones territoriales correspondientes, deberán efectuar las adecuaciones legislativas y reglamentarias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las disposiciones de la Constitución de la Ciudad de México una vez que entren en vigor."

"Quinto. En un plazo de dos años contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, se formularán, o adecuarán los planes y programas de desarrollo urbano de los centros de población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y metropolitanos, incluyendo todos los nuevos instrumentos de gestión a los que alude esta ley, incluidos de manera primordial los instrumentos de participación democrática y ciudadana contenidos en el título décimo primero de la ley que se expide.

"Los registros públicos de la propiedad, los catastros y el Registro Agrario Nacional estarán a lo señalado en los artículos 60, 111 y 112 del presente decreto, una vez que sean adecuados los planes y programas mencionados en el párrafo anterior."

"Sexto. En un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este decreto, el titular de la secretaría, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deberá convocar a la sesión de instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

"Los gobiernos locales y municipales, convocarán en el mismo plazo a las sesiones de instalación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano."

"Séptimo. En un plazo no mayor de seis meses a partir de la entrada en vigor de este decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano,



emitirá los lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional."

Ahora bien, en atención a lo expuesto por el Municipio actor, se observa que **su alegato principal va dirigido a cuestionar, en su conjunto, el sistema previsto en la ley general impugnada** en la medida en que, a su parecer, centraliza las decisiones en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos en los Poderes Federales, al regular en forma amplia y detallada la manera en que los órdenes de gobierno locales y municipales deberán ejercer sus facultades de planeación sin considerar sus necesidades particulares, así como sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas al imponer un modelo único de desarrollo urbano que obliga a esos ámbitos de gobierno a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, prohibir su separación, densificar las construcciones, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

De esta forma, lo que el actor cuestiona es la manera en la que el Congreso Federal ejerció sus facultades en materia de asentamientos humanos por estimar que se excedió en su competencia regulatoria al mermar el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, ocasionando con ello, su dependencia y subordinación.

Son **parcialmente fundados** los argumentos que hace valer el actor.

Este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, atendiendo, por una parte, a lo resuelto por este Pleno en las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009**;⁴⁶ y por otra, lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la **controversia constitucional 62/2011**,⁴⁷ precedentes de los que se desprende lo siguiente:

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Promovida por el Municipio de Xaltocan, del Estado de Tlaxcala, en su sesión celebrada el once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas y presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



Se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal donde 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 de 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 fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Dados los múltiples aspectos que intervienen en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, **se ha hecho necesario que en la planeación para el crecimiento de los centros de población intervengan los diversos órdenes de gobierno** para que, de forma coordinada y congruente, se regulen los aspectos relacionados con el control y desarrollo de los conjuntos demográficos asentados en una determinada área física; así como con la fundación, conservación, mejora y desenvolvimiento de las áreas urbanas que surgen como consecuencia de ellos.

Tal situación fue considerada por el Poder Revisor de la Constitución para agregar un apartado C a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, y con ello, **establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En efecto, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la citada reforma constitucional, así como del dictamen relativo de la Cámara de Diputados, se desprende lo siguiente:



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 de atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los 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 principio 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. Federarizar 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.

"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 de la 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 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."



Con motivo de la reforma constitucional en comento, el veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y seis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación 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.

Cabe mencionar que la referida ley general fue modificada en los años de 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.

No fue sino hasta el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres cuando se abrogó la citada Ley General de Asentamientos Humanos, con motivo de la expedición de una diversa, la cual, a su vez, fue abrogada por la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, **conforme a las facultades del Congreso de la Unión reconocidas en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.**

Se ha establecido **que la facultad concurrente de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional**, tal y como se encuentra previsto en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, así como en el artículo 3o. de la Ley de Planeación, cuyos textos disponen lo siguiente:

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

"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.

"La planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

Ley de Planeación

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

Se debe destacar que las facultades de planeación de los distintos órdenes 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, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones**, de tal manera 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.**



Derivado de ello, este Tribunal Constitucional ha establecido que, por tanto, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano 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.

Ahora, desde el punto de vista del orden de gobierno municipal, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción que, en particular, hay que subrayarlo, **no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados**, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

En efecto, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a 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. Dicho precepto constitucional dispone:

"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:

"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.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

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.⁴⁸

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 "administrado" y no "gobernado" por un Ayuntamiento.⁴⁹

⁴⁸ 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."

⁴⁹ 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 aun 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."



La reforma de mil novecientos noventa y nueve, si bien no tocó sustantivamente la fracción V más que para ordenar su redacción, sí 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.

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

Considerando lo anterior puede decirse que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno.** Lo anterior tiene sustento 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 CONCURRENTENTE DE LA MATERIA."⁵⁰

⁵⁰ "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas



Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio**.

En esta tesitura, si bien el Congreso tiene la facultad constitucional de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, cuya manifestación primaria se expresa en la expedición de la ley en la que distribuya competencias y defina el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos niveles de gobierno, esta no puede ejercerse de modo tal que se desconozca la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los Municipios en esta materia, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Ahora bien, en este caso se observa que, en ejercicio de las facultades que derivan del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, el Congreso de

en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor." (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).



la Unión determinó abrogar la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, para dar paso a la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, donde se **plasma un modelo de desarrollo urbano con una visión de planeación a largo plazo, basado en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior**, en el que se promueven los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, y el transporte público peatonal y no motorizado.

Lo anterior tiene sustento en diversas partes de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la actual Ley General de Asentamientos Humanos, como se transcribe a continuación:

"Exposición de motivos.

"...

"III. El fracaso de un modelo urbano.

"Las ciudades son un ecosistema que se construye y modifica diariamente con las millones de acciones y decisiones de todas las personas que la habitan. Con una adecuada visión gubernamental, que refleje las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos, sobre todo aquella relacionada con la estructura de los espacios públicos, con la flexibilidad de adaptación urbana, las ciudades pueden evolucionar con armonía a través del del tiempo.

"Hoy vemos que los barrios y ciudades más sustentables y con mejor calidad de vida son aquellos que resultan de un espacio edificable consolidado y compacto, en el que tienen a predominar mayores densidades y usos mixtos, lo cual le brinda accesibilidad a las personas entre todas sus actividades cotidianas al permitir cercanía entre el lugar donde habita, en donde trabaja y donde satisface sus necesidades de educación, recreación, salud, etcétera, reduciendo sus necesidades de movilidad. Además, la planeación del espacio público, en estos barrios y ciudades, ha logrado generar una gran conectividad urbana, que les permite 'articular su crecimiento a través de la concurrencia de redes de infraestructura y sistemas integrados de transporte, conectando eficientemente



la ciudad con el resto del territorio y en su interior a través de barrios abiertos, completos, que privilegien el movimiento de las personas y no de los vehículos, con calles bien equipadas, amables y seguras’.

"Desafortunadamente, en el siglo pasado la ciudad se vio sometida a un modelo urbano que fracasó en el diseño y desarrollo del espacio público, porque se enfocó principalmente en planificar y controlar elementos del espacio edificable, el cual está en constante cambio en el tiempo, evolucionando a diferentes usos y densidades dependiendo de las necesidades y preferencias de los habitantes. Este error de enfoque del planificador urbano, lo llevó a creer que las regulaciones al espacio edificable darían mejores resultados en la construcción de las ciudades que la iniciativa de la sociedad.

"En este mismo sentido, el modelo de desarrollo urbano, impuso una separación artificial de las actividades cotidianas, con regulaciones de zonificación y usos de suelo, sin considerar las consecuencias. ‘La zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas ...

" ...

"Asimismo, el modelo urbano también provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas.

" ...

"El estado de las ciudades en México



"...

"... la vida en las ciudades mexicanas no está exenta de problemas, y estos, poco a poco han permeado en su desarrollo al grado que se encuentran en fuerte riesgo de perder calidad de vida y condiciones para la prosperidad y el desarrollo ya que han dejado de ser ejemplo de buenas prácticas para otros urbanistas en el mundo.

"Por un lado, los planes de desarrollo urbano enfrentan dos paradojas: al estar basados en el modelo dominante de urbanización que se caracteriza por ser inequitativo, disperso, desordenado e insustentable, han impedido un crecimiento incluyente y ordenado en las ciudades; igualmente, al no ser instrumentos de decisión para organizar las ciudades, se convierten en letra muerta, dejando en las fuerzas del mercado negro buena parte de las decisiones de localización. Hoy vemos que el crecimiento de nuestras ciudades se caracteriza por los asentamientos irregulares, los grandes conjuntos habitacionales alejados de los núcleos urbanos, el crecimiento hormiga en las zonas aledañas a la mancha urbana y en menor medida el reciclamiento y la redensificación.

"...

"Por otro lado, el modelo urbano y las políticas públicas, también se han equivocado en la forma de interconectar a las personas en la ciudad. Primero, porque se han enfocado en una zonificación urbana que alejó a las familias de sus centros de trabajo, escuelas y servicios de todo tipo; segundo, porque han priorizado la movilidad en automóvil, sin considerar, alternativas de transporte colectivo o transporte no motorizado, sobre todo las enfocadas en la movilidad peatonal.

"Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado; al tiempo, las acciones y las obras públicas tienen a favorecer la movilidad en automóvil individual al concentrar los proyectos y los recursos en pasos a desnivel, carreteras urbanas y periféricos y no en transporte público y no motorizado. Esto se confirma también con el estudio 'El peso de los estacionamientos', elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad



(IMCO) y el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), el actual modelo de urbanización y las políticas públicas, a través de sus regulaciones, han incentivado el uso del transporte motorizado.

"El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que 'La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual sólo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues sólo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado.

"...

"El reto es lograr un modelo de urbanización y metropolización, que sea producto del acuerdo entre la sociedad y el gobierno, que tenga visiones de largo plazo y que sea integral al considerar todas las dimensiones del desarrollo urbano; que se adapte a los ciudadanos, que reconozca la gran diversidad humana, y no un modelo como el actual, donde los ciudadanos (tratados como masa) se tienen que adaptar al mismo y pagar altos precios económicos, sociales, ambientales y de salud por radicar en las ciudades.

"Objeto de la iniciativa.

"La presente iniciativa tiene por objeto principal, sentar las bases de un nuevo modelo urbano que permita hacer frente a los viejos y nuevos retos a los que se enfrentan las ciudades y las metrópolis en México y en general el territorio nacional.

"Este nuevo modelo urbano tendrá que ser incluyente, descentralizado, colaborativo y flexible; un modelo que reenfoque los esfuerzos gubernamentales



para garantizar que los espacios públicos permitan la evolución de la ciudad a través del tiempo; uno que priorice la autogestión, donde todo ciudadano tenga la posibilidad de ser el protagonista de su propio desarrollo en las ciudades de acuerdo a sus necesidades, preferencias y capacidades, en un marco de certidumbre jurídica donde se garantice el respeto total a los derechos humanos.

"a. El rol del gobierno en el desarrollo urbano: El espacio público

"...

"Por lo anterior, es indispensable que el gobierno atienda esta realidad y estime el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente, para lo cual requiere de nuevas bases legislativas e instrumentos. La estimación de este crecimiento, siempre debe ser generosa, pues el costo de sobre estimar será pequeño, mientras que el de subestimar será enorme: un crecimiento urbano desordenado."

Las consideraciones vertidas en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, y que fueron compartidas por las Comisiones Legislativas que, en su momento, estuvieron encargadas de su dictamen, **justifican la decisión del Congreso de la Unión para optar por un modelo de desarrollo urbano sustentado** en principios que se recogen en el artículo 4 de la ley impugnada, con base en los cuales se busca orientar la política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana en los distintos órdenes de gobierno, situación que resulta consistente con la atribución **regulatoria** que corresponde a dicho órgano legislativo para establecer las bases generales que den homogeneidad material en la consecución de los objetivos que se definen en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.

En este sentido, **no se advierte que la preferencia por el modelo de desarrollo urbano que se desarrolla en la Ley General de Asentamientos Humanos ocasione en sí misma una merma o vulneración de las facultades**



constitucionales de los distintos órdenes de gobierno que, de forma concurrente, participan en la planeación y el desarrollo urbano.

Lo anterior es así, pues en términos generales se observa que la ley general de la materia cumple con su cometido de establecer las bases normativas para **lograr una efectiva congruencia y coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos**, con el objetivo de que sus acciones resulten consistentes con el modelo de desarrollo urbano que el Congreso de la Unión ha establecido en la ley de la materia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

De esta forma, con excepción de lo previsto en los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "***y evitar la imposición de cajones de estacionamiento***", ambos de la ley general impugnada, se advierte que el resto de las disposiciones cuestionadas por el actor y que se abordan en este apartado, se limitan a establecer la **distribución de competencias** en materia de asentamientos humanos entre los distintos órdenes de gobierno, así como **los principios y normas básicas que habrán de regir esta materia** a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, según lo ordenado en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Así, por lo que respecta al artículo 1, en este se señala el carácter de orden público e interés social que tienen las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, y el objeto que se persigue mediante ellas es, en esencia, establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos, así como los principios generales y normas básicas en esta materia, lo que es consistente con las atribuciones que tiene el Congreso de la Unión para regular las cuestiones relacionadas con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

En cuanto al artículo 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX y XL, éstas se refieren a las definiciones de lo que, para efectos de la ley impugnada, debe entenderse por Consejo Nacional, densificación, desarrollo metropolitano, espacio edificable, secretaría, usos de suelo, zona metro-



politana, zonificación, zonificación primaria y zonificación secundaria los que, en sí mismos, no ocasionan merma alguna en las facultades municipales en la materia, pues sólo tienen por función clarificar algunos términos que son empleados en la Ley General de Asentamientos Humanos.

En el artículo 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X, se desarrollan algunos de los principios aplicables a la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, en concreto los concernientes al derecho a la ciudad, equidad e inclusión, derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, participación democrática y transparencia, productividad y eficiencia, así como accesibilidad universal y movilidad, los cuales tienen la función de orientar la política de asentamientos humanos y el desarrollo urbano que debe observarse en el orden federal, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales con miras a su optimización, cuyo establecimiento se enmarca en las atribuciones de regulación que en la materia corresponden al Congreso Federal, sin que de su contenido se advierta alguna vulneración a las facultades municipales que se establecen en el artículo 115, fracción V, de la Constitución General, pues la función de tales principios consiste en lograr la homogeneidad material que debe existir entre los distintos órdenes de gobierno en el cumplimiento los objetivos que se establecen en el artículo 27, párrafo tercero del Texto Fundamental.

Vinculado con el precepto mencionado en el párrafo anterior, en el artículo 5o. de la ley general impugnada se establece la obligación de observar en toda política de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana, los principios aplicables a la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial enlistados en el artículo 4 del referido ordenamiento, lo cual resulta consistente con la facultad de regulación del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos para lograr la necesaria congruencia y homogeneización que debe existir entre Federación, Estados, Municipios y demarcaciones territoriales para el logro de los objetivos previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.

Por lo que respecta al artículo 6, último párrafo, del ordenamiento impugnado, únicamente se reitera lo que se dispone en el artículo 27, párrafo segundo,



de la Constitución Federal, esto es, que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En lo que concierne al artículo 7o., se indica que las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano serán ejercidas de manera concurrente por los diversos órdenes de gobierno, de acuerdo con la competencia que en dicha materia les otorga la Constitución General de la República, la ley general de la materia, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen. Ello resulta consistente con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General donde se mandata al Congreso de la Unión para que, a través de una ley general, establezca la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos.

En cuanto al artículo 8, en sus fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII, éstas se refieren a las facultades que, en materia de asentamientos humanos, corresponden a la Federación, concernientes a sus atribuciones para formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos; formular el proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial con la participación de las dependencias del Ejecutivo Federal, los Estados y los Municipios; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua, en coordinación con los Gobiernos de los Estados y los Municipios; elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, con la colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como con la coordinación entre éstas y los gobiernos estatales y municipales, dando participación a los diversos grupos sociales; formular, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; crear y administrar el sistema de información territorial y urbano; y aprobar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y sus modificaciones. De lo anterior no se advierte alguna afectación a las competencias municipales descritas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, en tanto que las facultades conferidas a la Federación en las fracciones que se impugnan corresponden a facultades relacionadas con la conducción de la política nacional de los asentamientos humanos y



el ordenamiento territorial en cuya formulación se prevé la participación efectiva de las entidades federativas y los Municipios.

En el artículo 9, fracciones IV y V, se establece la facultad que ejerce la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos que permitan la homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización, así como para la prevención y atención de contingencias en los centros de población para el fortalecimiento de la resiliencia. Se observa así que tales atribuciones tienen el propósito de establecer criterios técnicos que puedan ser aplicados por los diversos órdenes de gobierno en la elaboración de los planes de desarrollo urbano, así como para abordar los posibles eventos que puedan afectar a los centros de población con el objeto de que ante su emergencia, éstos puedan recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, lo cual no afecta las atribuciones de los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal que se ejercen de forma concreta en su respectivo ámbito territorial, máxime si se considera que en su ejercicio, los Municipios deberán estar a lo que se disponga en las leyes federales y estatales respectivas, según se ordena en el acápite del citado precepto constitucional.

En lo que concierne al artículo 10 de la ley general impugnada, se establecen las facultades que corresponden a las entidades federativas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, de las que no se advierte que exista alguna que interfiera con la atribuciones que corresponden a los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues se refieren a atribuciones que se ejercen por los órganos legislativos y ejecutivos de los Estados enfocadas a lograr el cumplimiento homogéneo de los fines previstos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal de acuerdo con el modelo de desarrollo urbano y el marco de distribución competencial establecido por el Congreso de la Unión.

En relación con el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en él se desarrollan las facultades de los Municipios en esta materia, las cuales encuentran sustento en las atribuciones que les corresponden ejercer en términos del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal; así como en la



planeación y regulación de las zonas metropolitanas a que se refiere la fracción VI del citado precepto constitucional.

En cuanto al artículo 22 de la ley general impugnada, se destaca que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como que dicha planeación estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de acuerdo con la competencia definida en la Constitución General. De la lectura de este precepto se advierte que reitera el carácter concurrente en la ordenación de los asentamientos humanos, y la responsabilidad compartida por los distintos órdenes de gobierno en la consecución de los fines previstos en el artículo 27, párrafo tercero, del Texto Fundamental, así como la necesaria vinculación que tiene dicha materia con el sistema de planeación nacional.

En el artículo 23 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se enlistan los mecanismos o instrumentos mediante los cuales se debe llevar a cabo la planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano, siendo éstos la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, así como los planes y programas estatales, metropolitanos, municipales, y los que deriven de ellos, señalándose que éstos deberán ceñirse a lo establecido en la ley general de la materia, las leyes estatales de desarrollo urbano, y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales. De la misma forma, se prevé la posibilidad para que la Federación y las entidades federativas puedan convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas con la participación de los Municipios de acuerdo con la legislación local. Cabe resaltar que esta forma de participación en la planeación de zonas metropolitanas debe entenderse a partir de su correlación sistémica con lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 33 de la citada ley general donde se distingue la forma de llevar a cabo la planeación de las zonas metropolitanas que se ubican en el territorio de una misma entidad federativa, de aquellas otras que abarcan o atraviesan el territorio de dos o más entidades federativas.

Finalmente, en el precepto impugnado se dice que entre los instrumentos de planeación que se mencionan deberá existir congruencia, sujetándose al



orden jerárquico que establece su ámbito territorial, lo cual resulta acorde con lo sostenido en diversos criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que los planes, programas y acciones vinculados con la planeación deben relacionarse a partir de criterios de congruencia, coordinación y ajuste.⁵¹

En el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos se regula el contenido del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuya aprobación está a cargo del Ejecutivo Federal con la opinión del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Según lo señalado en el precepto en cuestión, el citado programa debe sujetarse a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial. Del contenido del artículo en cuestión se desprende que dicho programa nacional obedece al nuevo modelo de desarrollo urbano que se distingue del previsto en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, entre otras cuestiones, por su visión de planeación a largo plazo. Ahora bien, no se advierte que los contenidos del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que se detallan en el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos ocasionen una merma a las facultades que corresponden a los Municipios en términos del artículo 115, fracciones V y VI, de la Constitución Federal en cuanto a la planeación, regulación y vigilancia en materia de desarrollo urbano, máxime que no se observa que el mencionado Programa Nacional excluya o haga nugatorio el ejercicio de tales facultades.

Por lo que respecta al artículo 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en éste se dispone que los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como los planes o Programas Municipales de Desarrollo, deben ser aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia. De lo anterior no se advierte transgresión alguna en las facultades constitucionales

⁵¹ Al respecto resulta conducente la tesis de jurisprudencia tesis P./J. 16/2011 de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, número de registro digital: 161382.



que, en el ámbito del desarrollo urbano, corresponden a los Municipios, pues dicha disposición tiene por finalidad lograr que la planeación del desarrollo urbano se realice de forma coordinada y congruente, situación que es consistente con los criterios de este Tribunal Pleno citados en este mismo considerando en los que se ha sostenido que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano 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.

Por estas mismas razones el artículo 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, de la Ley General de Asentamientos Humanos tampoco resulta inconstitucional pues, atendiendo al hecho de que en la planeación del desarrollo urbano las entidades federativas deben ceñirse a los criterios de congruencia, coordinación y ajuste ya referidos, el Congreso de la Unión estableció que las entidades federativas, al formular sus Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, deben considerar los lineamientos generales de articulación y congruencia con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; el análisis y congruencia territorial con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los Programas de Ordenamiento Ecológico, de Prevención de Riesgos y de otros programas sectoriales que incidan en su ámbito territorial estatal; y el marco general de leyes, reglamentos y normas, así como los planes territoriales de ámbitos territoriales más amplios o que se inscriban en el plan o programa en formulación.

En el artículo 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, III, IV y V, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se regulan aspectos relacionados con la gobernanza metropolitana. En este sentido, se dispone que deberán establecerse los mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad, y que la gestión de las zonas metropolitanas y conurbaciones se efectuará a través de un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano que tendrá a su cargo promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las



diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y Municipios; las instancias que permitan la prestación de los servicios públicos comunes; y los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, donde se deberá contemplar, entre otros, el fondo metropolitano. De tal disposición no se desprende vulneración alguna a las competencias constitucionales que tienen asignadas los Municipios, en tanto que sólo se regula el establecimiento de las instancias que, tratándose de zonas metropolitanas o conurbadas, estarán encargadas de lograr la coordinación en la planeación de su desarrollo urbano, así como en su ejecución, donde, además, se garantiza la participación de la Federación, los Estados, Municipios o demarcaciones territoriales que se ubiquen en la zona de que se trate.

En el artículo 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establecen diversas exigencias que deben cumplir los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, siendo éstas la congruencia con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; las estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o Programas de Desarrollo Social, Económico, Urbano, Turístico, Ambiental y de Cambio Climático que impactan en su territorio; la delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo que considere estimaciones técnicas del crecimiento; las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva; y las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano. De igual forma se contempla que los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establezcan el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano previstos en la ley general de la materia. Tales previsiones no causan perjuicio alguno a las facultades constitucionales conferidas a los Municipios en materia de desarrollo urbano, pues sólo se regulan aspectos relacionados con las características y el contenido de los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, con el fin de asegurar la congruencia de dichos planes con los órdenes superiores de planeación, en particular, con



la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, así como su debida articulación con otros planes o programas de orden social, económico, urbano, turístico y ecológico que se realicen sobre tales zonas metropolitanas o conurbaciones.

En lo que respecta al artículo 46 de la Ley General de Asentamientos Humanos, el cual se encuentra inserto en el capítulo relativo a los planes y programas municipales de desarrollo urbano, se dispone que en éstos se deben considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos de suelo, destinos y reservas. Del mismo modo se ordena que las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil. De lo dispuesto en tal precepto no se advierte invasión alguna a las competencias del Municipio en la materia, ni en particular a la prevista en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, es decir, aquella que faculta a los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano en su ámbito territorial, pues sólo se establece la obligación para que en la elaboración de dichos planes y programas se observe lo que se disponga en las normas oficiales mexicanas, en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como en los atlas de riesgos, situación que garantiza la congruencia que debe existir entre los diversos órdenes de planeación. Por lo anterior resulta adecuado que para las autorizaciones de construcción, edificación y realización de obras de infraestructura que se otorguen, sea a nivel federal, estatal o municipal, se realice el análisis de riesgo y la definición de las medidas de mitigación que resulten conducentes de acuerdo con la Ley General de Protección Civil.

En cuanto al artículo 52, fracciones I y VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se mandata que la legislación estatal en la materia deberá señalar los requisitos y alcances de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población estableciendo las disposiciones para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles, promoviendo la mezcla de usos de suelo mixtos, procurando integrar las zonas residenciales,



comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial; así como la compatibilidad de los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión en cualquier uso de suelo para zonas urbanizables y no urbanizables. De lo ordenado en tal precepto no se advierte alguna invasión competencial en el ámbito de atribuciones del Municipio actor en la materia, máxime que la disposición cuestionada versa sobre una facultad que concierne a las Legislaturas Locales en cuanto la regulación que deben prever respecto de los centros de población.

En este mismo contexto se inserta el artículo 53, fracciones IV y VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en donde se ordena que para la ejecución de acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población, la legislación estatal establecerá la previsión que debe existir de áreas verdes, espacios públicos seguros y de calidad, y espacio edificable; así como el reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales. En este caso, tampoco se advierte que tal precepto implique alguna merma a las facultades constitucionales de los Municipios en materia de desarrollo urbano, pues lo previsto en el artículo cuestionado se refiere a los aspectos que los Congresos Locales deben contemplar en la legislación que expidan concerniente a los centros de población.

El artículo 59, párrafos primero; segundo fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, y párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, señala que corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, previendo que la zonificación primaria deberá desarrollarse en los programas municipales de desarrollo urbano con una visión de mediano y largo plazo, debiendo mantener congruencia con los programas metropolitanos; y que por lo que respecta a la zonificación secundaria, ésta también deberá establecerse en los planes o programas municipales de desarrollo urbano donde, con relación a las zonas de conservación, se establece el mandato de regular la mezcla de usos de suelo y sus actividades. Del análisis de las partes señaladas del precepto en estudio, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del Municipio actor para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo de su ámbito territorial, prevista en el artículo 115, fracción V, inciso a),



de la Constitución Federal, pues el precepto en análisis se limita a señalar los aspectos que deben ser considerados por el Municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, y en relación con esta última, la concerniente a las zonas de conservación, **pero sin constreñirlo a realizar la planeación urbana en éstas zonas de una manera determinada.**

En el artículo 60, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos se dispone que en la ley local de la materia se deberán definir los medios e instancias de impugnación administrativa y judicial que, en su caso, procedan, relacionados con las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios, así como para cualquier otra acción urbanística. De lo ordenado en tal precepto no se advierte afectación alguna en las facultades constitucionales del Municipio actor en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, máxime cuando tal precepto sólo contempla la obligación de la Legislatura Local para prever un sistema de recursos para que, quienes estimen que las decisiones urbanísticas no resulten acordes con el marco normativo que las regula, puedan acceder a un medio de defensa para garantizar su legalidad.

En el artículo 76, párrafo primero, de la ley general impugnada se ordena que en las leyes locales de la materia se establezcan las disposiciones para que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación garanticen 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. Tal disposición tampoco ocasiona merma a las atribuciones constitucionales de los Municipios en materia de asentamientos humanos, pues se trata de una medida que busca maximizar el principio de protección y progresividad del espacio público previsto en el artículo 4, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos con el propósito de hacer efectivo el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana de quienes habiten en los espacios donde, de acuerdo con los planes y programas de desarrollo urbano de los distintos órdenes de gobierno, se haya considerado oportuno llevar a cabo acciones de densificación poblacional.

En cuanto al artículo 93, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se ordena que las autoridades deben promover la participación social



y ciudadana en la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada. De lo ordenado en tal precepto, tampoco se observa algún detrimento en las facultades constitucionales que corresponden a los Municipios en materia de asentamientos humanos, pues sólo mandata a que tales autoridades incentiven la participación ciudadana en ciertos aspectos vinculados con la planeación urbana, lo que en sí mismo no ocasiona alguna injerencia u obstaculización en sus atribuciones.

En lo que respecta a los artículos transitorios cuestionados por el Municipio actor, se advierte que los señalados con los números ordinales primero, segundo y tercero se refieren, respectivamente, al momento en el que la Ley General de Asentamientos Humanos entrará en vigor (esto es, al día siguiente de la publicación del decreto por el que se expide dicho ordenamiento); a la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, así como de las disposiciones legales y reglamentarias que se opongán a la nueva Ley General de Asentamientos Humanos; y a la obligación a cargo de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para que, dentro del año siguiente a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, realicen la adecuación de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la mencionada ley general.

Por su parte, en el artículo transitorio quinto se establece el plazo para que se formulen o adecúen los planes y programas de desarrollo urbano de los centros de población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y municipales, incluyendo los instrumentos de gestión y de participación democrática y ciudadana previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Del mismo modo, en el transitorio sexto, párrafo segundo,⁵² se establece el plazo para que los gobiernos locales y municipales convoquen a las sesiones de instalación de sus respectivos Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.

⁵² No se analiza el párrafo primero del artículo sexto transitorio, dado que se decretó su sobreseimiento en el considerando quinto, apartado C, de esta sentencia.



Finalmente, el artículo séptimo transitorio contempla el plazo que tiene la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para emitir los lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional.

De la lectura de los preceptos transcritos, se observa que sólo regulan diversos aspectos necesarios para la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como para la debida implementación de sus disposiciones. De ahí que, en sí mismos, no ocasionen transgresión alguna a las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

A diferencia de las disposiciones antes analizadas donde, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano sí ocasionan una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en ellos se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,⁵³ de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria⁵⁴ en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

⁵³ Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."



a) Considerar compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y,

c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Puede observarse que tales prescripciones, antes que ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad. Con ello, prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos ahí se establece que, en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

⁵⁴ La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



En términos generales en tal precepto se establece una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, por lo que hace a la porción normativa de ese precepto que dice "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**",⁵⁵ se observa que se trata de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

Atendiendo a lo expuesto, **se reconoce la validez** de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVII, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5, 6, último párrafo, 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafos primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46; 52, fracciones I y VII; 53, fracción IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, y tercero, fracción I; 60, fracción VI; 71, fracción III, con excepción de la porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**"; 76, párrafo primero; 93, fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quin-

⁵⁵ "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**"



to, sexto, segundo párrafo y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Se **declara la invalidez** del artículo 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

NOVENO.—Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal. En su primer concepto de invalidez, apartados C y E, el Municipio actor aduce que las facultades de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, contenidas en los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117, y artículos transitorios octavo y noveno de la ley general impugnada para, por una parte, expedir normas técnicas y oficiales en la materia que se analiza, y por otro, participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas, vulneran las facultades de la autoridad municipal contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal. Asimismo, se duele que la mencionada dependencia pueda hacer del conocimiento público su incumplimiento de las recomendaciones que haga para el cumplimiento de esa ley y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables.

Los preceptos de los que se duele el demandante establecen lo siguiente:

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la secretaría las atribuciones siguientes: ...

"IV. Expedir los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones



que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ...

"XI. Participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta ley; ...

"XVIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes; ...

"XIX. Emitir los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de zonas metropolitanas y conurbaciones; observando la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y previa consulta a las entidades federativas;

"XX. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta ley;

"XXI. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas; ...

"XXX. Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia."

"Artículo 9. La secretaría, expedirá normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano únicamente en los siguientes aspectos:



"I. La estructura de la red de vialidades primarias en los asentamientos humanos, centros de población y sus áreas de crecimiento, y para las obras de cabecera y la movilidad urbana;

"II. La custodia y aprovechamiento de las zonas de valor ambiental no urbanizables, incluyendo las primeras dunas de las playas, vados de ríos, lagos y vasos reguladores de agua, para la resiliencia urbana;

"III. La homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en los planes o programas de desarrollo urbano."

"Artículo 35. Para efectos del artículo anterior, la secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación."

"Artículo 117. En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley, la secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables."

"Transitorios

"Octavo. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, expedirá los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno, a que se sujetarán las acciones de suelo financiadas con recursos federales, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores de acuerdo con el artículo 8, fracción IV de la presente ley.

"Noveno. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, emitirá los



criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones. Asimismo, en el mismo plazo, la secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con las materias de interés metropolitano, cumplan con su objetivo, de acuerdo con los artículos 8, fracción XVI y 35 de la ley que se expide."

Son **infundados** los argumentos que hace valer la parte actora.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, **es facultad del Congreso de la Unión establecer la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos**, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, así como **dirigir la política nacional en la materia y garantizar una efectiva congruencia, coordinación y participación** entre los distintos órdenes de gobierno en lo que concierne a la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos.

Como se mencionó en el apartado anterior, el ejercicio de dicha atribución no puede ser absoluta ni ilimitada, pues el Congreso Federal al emitir la legislación general en la materia, debe considerar la necesaria participación que debe existir por parte de todos los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos que se persiguen mediante la ordenación de los asentamientos humanos previstos en el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal, lo que implica que la Federación, los Estados, los Municipios y las demarcaciones territoriales deben tener una participación real y efectiva de acuerdo con las competencias que desde el Texto Fundamental tienen asignadas, en la planeación y regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo de los centros de población.

En este sentido, y por cuanto hace a la participación de los Municipios en esta materia, se insiste en que el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres ór-



denes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno.**

Teniendo en cuenta lo anterior, así como el contenido de las disposiciones impugnadas por el Municipio actor, se concluye que resulta válido que el Congreso de la Unión otorgue atribuciones a la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir normas técnicas con el fin de direccionar la política nacional en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, en concreto:

1) Expedir lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2) Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de asentamientos humanos, así como de los convenios y acuerdos que suscriban las dependencias del Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, y para determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes.

3) Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia.

En este mismo orden de ideas, es que la facultad asignada a la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de **expedir normas oficiales mexicanas** y la vigilancia de su cumplimiento, en las



materias previstas en la ley en cuestión, es decir, con fundamento en los artículos 8, fracción XX, y 9, fracciones I, II y III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, resulta constitucionalmente válida, puesto que al Congreso de la Unión le corresponde, en ejercicio de sus facultades de dirección en esta materia, **garantizar la necesaria congruencia y coordinación que debe prevalecer en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.**

De esta manera, no le asiste razón al Municipio actor cuando aduce que la asignación de atribuciones otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en la Ley General de Asentamientos Humanos, trae como consecuencia una centralización de facultades en favor de la Federación con la consecuente subordinación de los Estados y Municipios, máxime cuando tales atribuciones sólo tienen por finalidad mantener la necesaria congruencia y coordinación que debe existir en la planeación y regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, siendo por ello aplicables a todos los órdenes de gobierno, y no de forma específica a los Municipios.

Por otra parte, las atribuciones que cuestiona el Municipio actor otorgadas en favor de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, se refieren a la expedición de instrumentos normativos que buscan uniformar aspectos técnicos especializados relacionados con la planeación y el desarrollo urbano, los cuales por sí mismos no condicionan ni obstaculizan las facultades de planeación del desarrollo urbano del Municipio en su ámbito territorial.

Ahora bien, en relación con la facultad prevista en el **artículo 117 de la ley general impugnada**, relativa a que cuando no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esa ley, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables, **tampoco ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos**, pues dicha disposición, que se encuentra incluida en el régimen sancionatorio y de nulidades de la ley citada, **tiene por finalidad garantizar el debido cumplimiento de las disposiciones de dicho ordenamiento**, lo cual no implica subordinación o injerencia arbitraria de la Federación sobre



el ente municipal, pues en todo caso, la actualización de las medidas correctivas se surtirán, sólo cuando no se hayan atendido las **recomendaciones** que se indican en dicha ley, o bien, cuando deriven de lo establecido en los convenios y acuerdos respectivos y de las disposiciones jurídicas aplicables.

Finalmente, resultan igualmente **infundados** los argumentos del Municipio demandante, en torno a las facultades de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para: **1)** participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere dicho ordenamiento; y, **2)** emitir lineamientos relacionados con métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación, al considerar que dichas atribuciones afectan su competencia, pues cuando se trate de una zona metropolitana o conurbada localizada dentro de una sola entidad federativa, será una cuestión que concierna sólo al ámbito de gobierno local y municipal respectivo.

En este punto concreto, se debe precisar que la coordinación en la planeación, desarrollo, crecimiento y mejora de las zonas metropolitanas del país, sea de las que se desarrollan como una continuidad geográfica en dos o más entidades federativas y Municipios, como aquellas que se ubican en el territorio de un mismo Estado, **fue motivo de atención por el Congreso de la Unión en la elaboración de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis**, como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar al citado ordenamiento, donde se dijo lo siguiente:

"La coordinación metropolitana promoverá que los planes y programas de las zonas metropolitanas comprendan estimaciones realistas de crecimiento que les permita desarrollar una red de vialidades primarias con décadas de anticipación que permita el establecimiento de redes de infraestructura y equipamientos de primer orden, así como determinar zonas de preservación ecológica o usos agropecuarios y forestales. Asimismo, la coordinación metropolitana deberá regir la planeación de zonas metropolitanas por un riguroso enfoque de cohe-



rencia y participación de los tres órdenes de gobierno, de acuerdo con sus competencias, y en el marco de los postulados de concurrencia y atribuciones que define esta ley."

De lo anterior, se desprende que, en atención al marco competencial en materia de desarrollo metropolitano previsto en la Constitución Federal, **el Congreso de la Unión diferenció en la Ley General de Asentamientos Humanos la forma de intervención de la Federación en las diversas zonas metropolitanas que existen en el país.**

En efecto, el actor no toma en cuenta que la intervención de dicha secretaría en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas o conurbadas se encuentra íntimamente relacionada con lo que establecen los artículos 31, 32 y 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos, donde se dispone:

"Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal."

"Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

"En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la secretaría quien lo



presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

"Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento."

"Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

De lo transcrito se advierte, por una parte, que una **zona metropolitana o conurbada interestatal**, que comprende a dos o más centros de población situados en territorios de **entidades federativas vecinas**, se rige por una **Comisión de Ordenamiento** de carácter permanente, la cual se **integra por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre**, así como por un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano quien lo presidirá, y tendrá como facultades establecer mecanismos de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado; formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionar y evaluar su cumplimiento.

En contraste, las **zonas metropolitanas o conurbadas estatales** que se encuentran ubicadas en el territorio de dos o más Municipios **de una misma entidad federativa**, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales para planear de manera conjunta su desarrollo con la participación efectiva de la sociedad con el fin de lograr la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Puede advertirse que de los artículos 31 y 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos se desprende que, **sólo cuando uno o más centros**



urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, es cuando la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben **convenir la delimitación y constitución** de dicha zona metropolitana o conurbada, así como **planear y regular de forma conjunta y coordinada** el desarrollo de tales centros urbanos.

En efecto, el artículo 32 de la ley general impugnada prevé que, cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos, constituyendo con ello una zona metropolitana o conurbada interestatal.**

Lo anterior resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 115, fracción VI, de la Constitución Federal, donde se señala que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada** el desarrollo de dichos centros **con apego a la ley federal** de la materia.

A diferencia de lo anterior, en el artículo 33 se señala que **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa serán reguladas por la legislación local**, supuesto en el cual **la participación de la Federación se produce en un plano de coordinación con las autoridades estatales** atendiendo a los principios, políticas y lineamientos previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos. Cabe resaltar que, la parte final del precepto en cuestión es enfática en reforzar el hecho de que **la planificación de estas zonas se debe dar de manera conjunta y coordinada entre los tres órdenes de gobierno**, pero, ade-



más, con la participación efectiva de la sociedad, lo anterior, para lograr la más eficaz prestación de los servicios públicos.

En esos términos, **para garantizar la congruencia y coordinación de los programas y acciones relacionados con la planeación de las zonas metropolitanas**, tanto las que atraviesan dos o más Estados y Municipios (**interestatales**), como las que se desarrollan como una continuidad en el territorio de un solo Estado (**estatales**), se previó en el artículo 35 de la ley general impugnada que sería precisamente la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la encargada de emitir los lineamientos para establecer los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos vinculados con las políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, **cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.**

Lo anterior no supone una intervención indebida de la Federación en las zonas metropolitanas del país, incluso de aquellas que se ubican y desarrollan en el territorio de una misma entidad federativa, puesto que guarda consistencia con lo que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **controversia constitucional 94/2009**, donde se dijo que la facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya 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 desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la planeación de las distintas jurisdicciones.

De esta manera, se observa que las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, prevista en el artículo 8, fracción XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas, **no implica una intervención indiscriminada y arbitraria por parte de la citada dependencia en las zonas**



metropolitanas o conurbadas interestatales, o bien, en las zonas metropolitanas o conurbadas estatales, pues tanto en uno y otro caso, la participación de dicha secretaría debe darse en el marco constitucional y legal ya referido.

Por lo expuesto, debe reconocerse la **validez** de los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI, y XXX; 9 párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117, y artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO.—**La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política.** En su **primer concepto de invalidez, apartado D**, el Municipio actor cuestiona la existencia del instrumento normativo denominado Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, previsto en los artículos 24 y 25 de la ley general impugnada, en esencia, por lo siguiente:

- Constituye un instrumento rígido y no flexible, pues atendiendo a que tiene una visión de horizonte a veinte años, y que de acuerdo con el artículo 25 de la ley general impugnada, sólo puede ser revisado y, en su caso, actualizado cada seis años, o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país, ello atenta contra el principio de dinamismo del sistema federal.

- Los asuntos de relevancia regional o local no deberían ser abordados en una estrategia nacional, de manera que tal estrategia no debería comprender zonas metropolitanas, en particular las estatales, esto es, las que se encuentran en el territorio de un mismo Estado, porque los asuntos que atañen a esas zonas le corresponden sólo a las autoridades locales y municipales respectivas.

- La existencia de la estrategia nacional referida a la par de un Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano produce inseguridad jurídica, pues si todo lo referente a una política o estrategia nacional debe estar contenida ya en el programa nacional referido, provoca una falta de certeza sobre los alcances y eficacia de ambos instrumentos, sobre todo teniendo en



cuenta la falta de flexibilidad de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.

- Considerando que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial afectará la vida de todos los Municipios del país, para la consulta de tal estrategia debe garantizarse el derecho de cada ámbito de gobierno a ser escuchado por medio de sus representantes, lo cual no se prevé en la ley general impugnada.

Los artículos 24 y 25 de la ley general impugnada, que cuestiona el Municipio actor, son los que a continuación se transcriben:

"Artículo 24. La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial configura la dimensión espacial del desarrollo del país en el mediano y largo plazo; establecerá el marco básico de referencia y congruencia territorial con el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y Regionales del país en materia de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, y promoverá la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país.

"La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial deberá:

"I. Identificar los sistemas urbano-rurales y la regionalización que estructuran funcionalmente al país; asimismo, orientará la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas para impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales;

"II. Plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

"III. Proponer lineamientos para la dotación de la infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones y el país; y,

"IV. Plantear los mecanismos para su implementación, articulación intersectorial y evaluación."



"Artículo 25. La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial tendrá una visión con un horizonte a veinte años del desarrollo nacional, podrá ser revisada y en su caso actualizada cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país.

"Su elaboración y modificación seguirán el proceso siguiente:

"I. El presidente del Consejo Nacional convocará a sesiones plenarias, a fin de que sus integrantes, de manera conjunta, formulen la propuesta de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial;

"II. El proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial será puesto a consulta de las entidades federativas a través de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y del Congreso de la Unión para recibir sus opiniones; y,

"III. Una vez aprobada la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación, las dependencias y entidades de la administración pública federal, las entidades federativas y los Municipios ajustarán sus procesos de planeación a lo establecido en dicha estrategia."

Resulta **infundado** lo que hace valer el demandante.

La facultad concurrente en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo, lo cual quedó expresamente previsto en el artículo 22 de la ley general impugnada, así como en el diverso 3o. de la Ley de Planeación, donde se dispone:

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

"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.

"La planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

Ley de Planeación

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

Como se ha mencionado, **las facultades de planeación de los distintos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos** no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que **tienen una injerencia directa en las políticas públicas que cada uno de éstos desarrolla, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones**. Así, se puede afirmar 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.

Es por ello por lo que este Alto Tribunal ha establecido que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano 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 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.

Si bien es cierto que, de conformidad con el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal la intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía frente a la planeación estatal, también lo es que, en el contexto del sistema de planeación previsto en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, ésta debe realizarse de manera congruente y coordinada entre los diferentes órdenes de gobierno que coexisten en nuestro sistema federal.

Por disposición expresa del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, el Congreso de la Unión tiene la atribución de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos lo cual realiza mediante la expedición de la ley general en la materia con dos propósitos fundamentales: **distribuir competencias** entre los tres órdenes de gobierno, pero sin desconocer ni alterar el carácter concurrente ni la participación que deben tener los Estados y los Municipios en la consecución de los objetivos previstos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal; y **regular mediante principios generales y normas básicas** el ejercicio de las facultades que conciernen a los tres órdenes de gobierno, cuidando en particular de no vaciar de contenido las atribuciones de los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, del Texto Fundamental, lo que implica dar a éstos una participación real y efectiva frente a la planeación estatal.



La atribución del Congreso de la Unión para regular a través de principios generales y normas básicas la ordenación de los asentamientos humanos, busca preservar la homogeneidad material en la consecución de los objetivos previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, situación que adquiere sentido si se considera que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población es fundamental para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas federales, estatales y municipales, lo que tiene sustento en el artículo 26, apartado A, de la Constitución Federal.

Por esta razón **el Congreso de la Unión es el órgano facultado para establecer el modelo de desarrollo urbano que habrá de orientar la planeación en esta materia, así como fijar la línea que ha de separar lo que corresponde hacer a cada nivel de gobierno**, sin que ello implique desconocer la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los Municipios en esta materia, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Atendiendo a lo anterior, puede decirse que **la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial es el instrumento de planeación que responde a la decisión del Congreso Federal de adoptar un modelo de desarrollo urbano con visión de largo plazo**, cuya operatividad se desenvuelve y depende del cumplimiento de las diversas disposiciones de la ley general de la materia por parte de los diferentes órdenes de gobierno. Lo anterior fue precisado desde la exposición de motivos que dio lugar a dicho ordenamiento, donde se señaló lo siguiente:

"V. Objeto de la iniciativa.



"La presente iniciativa tiene por objeto principal, sentar las bases de un nuevo modelo urbano que permita hacer frente a los viejos y nuevos retos a los que se enfrentan las ciudades y las metrópolis en México y en general el territorio nacional.

"Este nuevo modelo urbano tendrá que ser incluyente, descentralizado, colaborativo y flexible; un modelo que reenfoque los esfuerzos gubernamentales para garantizar que los espacios públicos permitan la evolución de la ciudad a través del tiempo; uno que priorice la autogestión, donde todo ciudadano tenga la posibilidad de ser el protagonista de su propio desarrollo en las ciudades de acuerdo a sus necesidades, preferencias y capacidades, en un marco de certidumbre jurídica donde se garantice el respeto total a los derechos humanos.

"a. El rol del gobierno en el desarrollo urbano: El espacio público

"...

"Por lo anterior, es indispensable que el gobierno atienda esta realidad y estime el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente, para lo cual requiere de nuevas bases legislativas e instrumentos. La estimación de este crecimiento, siempre debe ser generosa, pues el costo de sobre estimar será pequeño, mientras que el de subestimar será enorme: un crecimiento urbano desordenado."

Tales consideraciones fueron aceptadas por las Comisiones del Congreso de la Unión que, en su momento, tuvieron a su cargo el estudio y dictamen de la iniciativa en cuestión, siendo una propuesta que fue aprobada por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

Es menester considerar que, entre los aspectos novedosos de la Ley General de Asentamientos Humanos, en comparación con las leyes generales de



la materia que le antecedieron, fue precisamente el considerar que la planeación del desarrollo urbano debería tener una visión a largo plazo que promoviera la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país.

En esos términos, **no le asiste la razón al Municipio actor, en cuanto considerar que la existencia de una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial resulta inconstitucional**, tanto por constituir un instrumento de planeación a largo plazo, como por abarcar regiones más amplias del territorio, incluidas zonas metropolitanas o conurbadas estatales, pues ello se encuentra dentro de las facultades de regulación que en materia de asentamientos humanos le permiten al Congreso de la Unión establecer el modelo de desarrollo humano que debe aplicarse en todo el país, así como los instrumentos jurídicos y de planeación para lograr una efectiva congruencia y coordinación en su aplicación y observancia por parte de todos los órdenes de gobierno.

A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, si bien se trata de un instrumento de planeación a largo plazo, contrario a lo alegado por la actora, **no constituye un instrumento de carácter rígido o inflexible**, pues, precisamente, de acuerdo con el artículo 25, párrafo primero, de la ley general impugnada, dicha estrategia puede ser revisada y, en su caso, actualizada, cada seis años, o bien, cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura del país.

Por otra parte, resulta igualmente **infundado** el argumento de la falta de certeza y seguridad jurídica que acusa el actor por la existencia conjunta de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, puesto que no existe la inconsistencia que se alega.

El artículo 23 de la ley general impugnada dispone con claridad que la planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los centros de población **se debe llevar a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desa-**



rollo Humano, a través de cinco instrumentos que se enlistan en ese mismo precepto, y que son: **1)** la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; **2)** los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; **3)** los Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones; **4)** los planes o programas de desarrollo urbano; y, **5)** Los planes o programas de desarrollo urbano que se deriven de los anteriores y que se determinen en la Ley General de Asentamientos Humanos, y la legislación estatal de desarrollo urbano (de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales). Aunado a ello, **dicha disposición ordena que todos los instrumentos de planeación deben guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial.**

Con base en ello, se observa que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial se inserta, en este orden, como el instrumento de planeación con visión de mediano y largo plazo, que configura la dimensión espacial del desarrollo del país, el cual constituye el marco básico de referencia y congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en materia de ordenamiento territorial que tiene por objetivo promover la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país, lo cual se señala en el artículo 24 de la ley general de la materia.

Por tanto, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano debe sujetarse a las previsiones, tanto del Plan Nacional de Desarrollo, como de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, según se mandata en el artículo 26, primer párrafo, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

De esta forma, **no se advierte que exista contradicción, inconsistencia o incompatibilidad entre la mencionada Estrategia Nacional y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

Finalmente, resulta **infundado** lo alegado por el Municipio actor, en cuanto a que, en la aprobación de la Estrategia Nacional que se analiza, deban ser escuchados todos los Municipios del país conjuntamente con los gobernadores



de los Estados, y no así, mediante el procedimiento que detalla el artículo 25 de la ley general impugnada.

Lo anterior, pues, como se precisó, **es competencia del Congreso de la Unión**, en ejercicio de su facultad para regular el modelo y política de planeación en materia de desarrollo urbano, **establecer los procedimientos democráticos para la aprobación de tal instrumento**, lo cual se cumple al establecer que dicha estrategia debe ser aprobada en un proceso de consulta, donde interviene el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero también los ámbitos de gobierno locales a través de sus respectivos Consejos Estatales, ello previo a su aprobación por el Ejecutivo Federal, según se dispone en el artículo 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Por lo expuesto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 24 y 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO PRIMERO.—***Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.*** En su ***primer concepto de invalidez, apartado D***, el Municipio actor cuestiona, tanto las facultades como la forma de integración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, previstas en los artículos 14, 15 y 16 de la ley general impugnada.

En relación con las facultades del citado Consejo Nacional, señala que, al exceder éstas el ámbito de interés nacional, se le permite a un órgano integrado de forma discrecional por el titular de una dependencia de la administración pública federal, ejercer atribuciones que se circunscriben al interés de una comunidad regional o local, ya sea estatal o municipal, o de sus respectivos órganos de gobierno.

Respecto a la integración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuestiona el hecho de que no satisface los principios que derivan del sistema federal y de nuestra forma de gobierno, porque deja a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano su integración y convocatoria. Por ello, considera que para satisfacer adecuadamente el principio democrático y la forma representativa de gobierno, dicho Consejo Nacional debe



integrarse por todos los gobernadores de los Estados y de la Ciudad de México, o bien, por el representante que sea designado por la mayoría de la entidad federativa de que se trate; así como salvaguardar que las decisiones que emanen del citado consejo, que sean de verdadera trascendencia nacional, sean aquellas que resulten de la mayoría de los miembros que estén dotados de legitimidad democrática, sin perjuicio de que se prevea la obligación de valorar la opinión de los "representantes" de los sectores, público, social y privado; entre los cuales también se deben incluir las instituciones académicas y los expertos, como se dispone respecto de la integración de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Los artículos que cuestiona el Municipio son los siguientes:

"Artículo 14. El consejo nacional es la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la secretaría, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia."

"Artículo 15. El titular de la secretaría determinará la forma de organización e integración del consejo nacional, atendiendo principios de pluralidad y equidad de género, así como considerando el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado.

"El titular de la secretaría, presidirá el consejo nacional y, en su caso, sus ausencias serán suplidas por quien designe. El titular de la secretaría designará a quien funja como secretario técnico del consejo."

"Artículo 16. El consejo nacional tendrá las siguientes facultades:

"I. Conocer, analizar y formular propuestas sobre el proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial que le someta a su consideración la secretaría, así como sus modificaciones y adiciones;

"II. Conocer y opinar sobre el proyecto de programa nacional de ordenamiento territorial y sus informes anuales de ejecución;



"III. Conocer, opinar y proponer cambios en las políticas públicas, programas y acciones que la secretaría formule en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

"IV. Conocer y opinar las políticas o acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal o instancias integrantes del Consejo Nacional que ejecuten directamente o en coordinación con otras dependencias o entidades de la administración pública federal, entidades federativas o Municipios, relacionadas con el desarrollo regional y urbano;

"V. Conocer y opinar los lineamientos, acuerdos y normas oficiales mexicanas emitidas por la secretaría;

"VI. Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

"VII. Conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población;

"VIII. Promover la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas;

"IX. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las demarcaciones territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas;

"X. Proponer los cambios estructurales necesarios en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia, así como del marco regulatorio federal, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales;

"XI. Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo urbano en los ámbitos federal, regional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales;

"XII. Proponer esquemas generales de organización para la eficaz atención, coordinación y vinculación de las actividades de desarrollo urbano en los dife-



rentes sectores de la administración pública federal, con las entidades federativas, los Municipios, y las demarcaciones territoriales con los diversos sectores productivos del país;

"XIII. Solicitar y recibir información de las distintas dependencias y entidades que realizan programas y acciones de desarrollo urbano;

"XIV. Emitir los lineamientos para su operación y funcionamiento;

"XV. Aprobar la creación de comités y grupos de trabajo para la atención de temas específicos y emitir los lineamientos para su operación; y,

"XVI. Las demás que le señale esta ley."

Los argumentos hechos valer por el Municipio son **infundados**.

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, es un órgano deliberativo y auxiliar, de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, el cual es presidido por el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, o por quien éste designe, el cual fue creado por el Congreso de la Unión en ejercicio de las facultades que tiene en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien, dicho Consejo Nacional tiene entre sus facultades la de proponer la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, según se dispone en el artículo 25, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, **sus atribuciones son, esencialmente, de conocimiento y opinión, más no de decisión**, lo cual se desprende de lo prescrito en el artículo 16 de la referida ley general.

Tomando en cuenta que, tanto la decisión de su existencia, la forma de su integración, así como de la asignación de sus facultades forman parte del sistema de planeación y desarrollo urbano que se prevé en la Ley General de Asentamientos Humanos, **las cuales no interfieren con las facultades consti-**



tucionales que, en esa materia, corresponden a los Municipios, en particular, porque dicho consejo carece de atribuciones decisorias que puedan afectar a dicho orden de gobierno, es que resultan infundados los conceptos de invalidez que, con relación al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial hizo valer el Municipio.

Por lo anterior, corresponde reconocer la **validez** de los artículos 14, 15 y 16 de la ley general impugnada.

DÉCIMO SEGUNDO.—**Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano restringen la autonomía municipal.** En su **primer concepto de invalidez, apartado E**, el Municipio actor señala que los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, fracción I, 38 y 44 de la ley general impugnada establecen que en las zonas metropolitanas o de conurbación existirá una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, integrada por representantes de la Federación, Estados y Municipios que integren la zona de que se trate, reconociendo que dichas zonas pueden comprender el territorio de una sola entidad federativa, o bien, de dos o más de ellas. Al respecto, aduce que, entre las facultades de la citada comisión, está la de formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana o de conurbación, así como gestionar y evaluar su cumplimiento, al cual se tendrán que sujetar los gobiernos municipales al formular y aprobar sus respectivos planes municipales, de centros de población o planes parciales, lo cual restringe su autonomía constitucional en esa materia.

Asimismo, afirma que la ley general impugnada omite precisar en forma clara la manera en que cada nivel de gobierno designará a sus representantes de la citada Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación; aunado a que, el proyecto de plan o programa respectivo, debe contar, una vez agotado el periodo de consulta pública, con la aprobación definitiva de todos y cada uno de los Ayuntamientos de los Municipios involucrados de manera que, al no haberse previsto así en los capítulos denominados "Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas" y "Gobernanza Metropolitana" de la ley general impugnada, a su parecer resulta inconstitucional por no garantizar el respeto y cumplimiento de los principios del régimen federal.



Los artículos impugnados en este apartado por el demandante son del tenor siguiente:

"Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal."

"Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

"En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

"Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento."

"Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."



"Artículo 34. Son de interés metropolitano:

"I. La planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos;

"II. La infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad;

"III. El suelo y las reservas territoriales;

"IV. La densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador;

"V. Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano;

"VI. La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano;

"VII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;

"VIII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera;

"IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos;

"X. La prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático;

"XI. La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad;

"XII. La accesibilidad universal y la movilidad;



"XIII. La seguridad pública; y,

"XIV. Otras acciones que, a propuesta de la comisión de ordenamiento, se establezcan o declaren por las autoridades competentes."

"Artículo 35. Para efectos del artículo anterior, la secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación."

"Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"I. Una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno; ..."

"Artículo 38. Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los Municipios y las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los centros de población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente."



"Artículo 44. El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes."

Son **infundados** los argumentos que se hacen valer.

Como quedó precisado en el considerando octavo de esta resolución, de lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional se desprende que el Congreso de la Unión tiene la atribución de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos lo cual realiza mediante la expedición de la ley general en la materia con dos propósitos fundamentales: **distribuir competencias** entre los tres órdenes de gobierno, pero sin desconocer ni alterar el carácter concurrente ni la participación que deben tener los Estados y los Municipios en la consecución de los objetivos previstos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal; y **regular mediante principios generales y normas básicas** el ejercicio de las facultades que conciernen a los tres órdenes de gobierno, cuidando en particular de no vaciar de contenido las atribuciones de los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, del Texto Fundamental, lo que implica dar a éstos una participación real y efectiva frente a la planeación estatal.

La atribución del Congreso de la Unión para regular a través de principios generales y normas básicas la ordenación de los asentamientos humanos, tiene por finalidad garantizar la homogeneidad que debe existir en todos los órdenes de gobierno para cumplir con los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal. Tal situación resulta indispensable considerando que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población es fundamental para el



cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas federales, estatales y municipales, lo que tiene sustento en el artículo 26, apartado A de la Constitución Federal.

Teniendo en cuenta lo anterior se concluye que los preceptos cuestionados tienen por objeto garantizar la planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas, lo que de forma alguna afecta las atribuciones que tienen los Municipios en dicha tarea, más aún cuando, como se estableció en el considerando noveno de esta ejecutoria, de los artículos 31, 32 y 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos se advierte que el legislador distinguió la manera de llevar a cabo la planeación en las zonas metropolitanas que se ubiquen en dos o más entidades federativas, de aquellas otras que se localizan en el territorio de un mismo Estado de la República.

De esta forma se reitera que de los artículos 31 y 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos se desprende que, **sólo cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica**, será cuando la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben **convenir la delimitación y constitución** de dicha zona metropolitana o conurbada, así como **planear y regular de forma conjunta y coordinada** el desarrollo de tales centros urbanos.

Por su parte, en el artículo 33 del referido ordenamiento se establece que, **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local**, supuesto en el cual **la participación de la Federación se produce en un plano de coordinación con las autoridades estatales** atendiendo a los principios, políticas y lineamientos previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos, resaltándose en la parte final del precepto en cuestión que **la planificación de estas zonas se debe dar de manera conjunta y coordinada entre los tres órdenes de gobierno**, pero, además, con la participación efectiva de la sociedad, lo anterior, para lograr la más eficaz prestación de los servicios públicos.



Lo anterior, no supone una intervención indebida de la Federación en las zonas metropolitanas del país, incluso de aquellas que se ubican y desarrollan en el territorio de una misma entidad federativa, puesto que la facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya 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 desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la planeación de las distintas jurisdicciones.

Ahora bien, con relación a que en la Ley General de Asentamientos Humanos se omitió precisar la forma en que cada nivel de gobierno designará a los representantes de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, es necesario señalar que **no existe obligación alguna para que el Congreso de la Unión tenga que desarrollar a detalle, la forma en que deberán elegirse a los integrantes que formarán parte de la comisión señalada**, pues ello, bien puede establecerse en otros ordenamientos de jerarquía inferior a la de la ley general de la materia, esto es, en leyes federales y locales respectivas.

Por otra parte, en cuanto a que no se contempla en la ley general impugnada la intervención de los Ayuntamientos respectivos en la aprobación de los programas metropolitanos, así como la previa consulta pública para dar lugar a tal asentimiento, cabe señalar que tal intervención expresamente se contempla en el artículo 36, párrafo segundo, fracción I, del citado ordenamiento, donde se establece la existencia de una **Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, de la cual forman parte la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate**, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere la citada ley general, y quienes **tendrán, además, la atribución de coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento**.



Asimismo, cabe mencionar que también se prevé la participación de un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, el cual tiene por función promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas metropolitanos.

Atento a lo anterior, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 31, 32, 33, 34, 36, párrafo segundo, fracción I, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO TERCERO.—Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculadas con el ordenamiento territorial, vulneran la autonomía del Municipio. En su **primer concepto de invalidez, apartado C**, el Municipio actor alega que es inconstitucional lo previsto en el artículo 8, fracción XXVIII, y transitorio cuarto del decreto por el que se expide la ley general impugnada en este asunto, puesto que, a su parecer, no existe fundamento constitucional alguno que le permita al Congreso de la Unión prever algún mecanismo que coadyuve, asesore y, en su caso, represente los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, así como para ampliar las atribuciones de la Procuraduría Agraria en lo que respecta a la defensa de los derechos humanos vinculados con el ordenamiento territorial.

Los planteamientos del actor resultan **infundados**.

Como se ha precisado, es incorrecta la afirmación del demandante en el sentido de que no existe sustento constitucional que permita al Congreso de la Unión ordenar que se reformen las disposiciones legales correspondientes para atribuir como facultad de la Federación, prever el mecanismo a que se refiere el artículo 8, fracción XXVIII, de la ley impugnada; así como ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, a fin de garantizar la procuración de la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial, pues tal sustento se encuentra en la atribución con que cuenta el órgano legislativo federal para establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad



de México, en materia de asentamientos humanos, prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

En ejercicio de esa atribución es que quedó plasmado en el artículo 8, fracción XXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, lo siguiente:

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la secretaría las atribuciones siguientes:

"...

"XXVIII. Prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente, los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, con especial atención a mujeres y a los sectores más desfavorecidos."

En consonancia con lo anterior, en el artículo cuarto transitorio de la ley general impugnada se estableció lo siguiente:

"Cuarto. En un plazo de seis meses contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión deberá reformar las disposiciones legales correspondientes con el objeto de ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, a fin de garantizar la procuración de la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial."

De las disposiciones transcritas, **no se advierte que causen, por sí mismas, alguna afectación a las facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos del ente municipal**, puesto que de ellas sólo se observa que tienen por objeto establecer mayores facultades a la Procuraduría Agraria para garantizar los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial.

Lo anterior, en forma alguna afecta las competencias del Municipio actor, pues en todo caso, se relaciona a cuestiones relacionadas con la protección de los derechos humanos de las personas vinculadas al ordenamiento territorial.



Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 8o., fracción XXVIII, y cuarto transitorio, de la ley general impugnada.

DÉCIMO CUARTO.—**La obligación dirigida a los Congresos Locales de establecer que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, se atiendan las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.** En su **primer concepto de invalidez, apartado C**, el actor señala que el artículo 60, fracción IX, de la ley general impugnada, **obliga a las Legislaturas Locales** a que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, atiendan las recomendaciones que se emita en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pues, a su parecer, ello invade las competencias de los Estados.

El precepto cuestionado es el que a continuación se transcribe:

"Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: ...

"IX. La simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales atenderán las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de esta Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión."

Los planteamientos del actor son **infundados**, pues el hecho de que se mandate a los Congresos de los Estados para que en las leyes locales de la materia se prevea la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias en cualquier acción urbanística atendiendo a las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en nada afecta las competencias constitucionales de los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, en particular las contenidas en los incisos d) y f) de dicho precepto, pues invariablemente conservarán la facultad para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; así como para otorgar licencias y permisos para construcciones en el ámbito de su competencia de sus respectivas jurisdicciones territoriales.



Es menester resaltar que las recomendaciones a que se refiere el artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones,⁵⁶ son aquellas que emite el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a los gobiernos estatales y municipales para el desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles, que fomenten la competencia, libre concurrencia y cobertura del servicio de telecomunicaciones, las que de ninguna manera resultan vinculantes por lo que no vacían de contenido a la competencia de los Municipios para expedir licencias y permisos con motivo de cualquier acción urbanística.

De lo anterior se puede concluir que la fracción IX del artículo 60 de la ley general impugnada, tiene como propósito coordinar la planeación urbana en su interrelación con la libre competencia e infraestructura para las telecomunicaciones en los tres órdenes de gobierno, lo cual resulta acorde con las atribuciones del Congreso Federal para distribuir competencias entre los diversos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos.

Por lo anterior, se reconoce la **validez** del artículo 60, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO QUINTO.—La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial. En su **segundo concepto de invalidez**, el Municipio cuestiona la constitucionalidad del artículo 60, fracción VII, de la ley general impugnada, el cual determina que la legislación local debe establecer los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, las que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial, lo cual considera que vulnera el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial.

⁵⁶ Artículo 147. ...

"El Ejecutivo Federal, a través de la secretaría, emitirá recomendaciones a los gobiernos estatales, al Gobierno del Distrito Federal y gobiernos municipales, para el desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles, que fomenten la competencia, libre concurrencia y cobertura del servicio de telecomunicaciones. En particular, el Ejecutivo Federal promoverá activamente, dentro de sus potestades legales, el uso de los bienes a los que hace referencia este capítulo para el despliegue de redes de telecomunicaciones."



Al respecto, aduce que tal disposición viene acompañada de lo dispuesto en los artículos 10, fracción XX; 11, fracción XIX, y 108 de la ley general de la materia, los cuales pretenden impedir que los Estados y Municipios puedan ejercer su potestad sancionadora en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, derivado de lo que resulte del ejercicio de sus facultades de inspección, control y vigilancia.

Para establecer el contexto del artículo 60, fracción VII, que cuestiona el actor, se transcriben también los demás preceptos que cita en su demanda:

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

"...

"XX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los Programas Estatales de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme a lo que prevea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales planes o programas de desarrollo urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente."

"Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: ...



"VII. Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial."

"Artículo 108. Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que cause daños o efectos negativos al ordenamiento territorial, asentamientos humanos o al desarrollo urbano, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.

"Cuando por infracción a las disposiciones de esta ley, las leyes estatales, las normas oficiales mexicanas o a los planes y programas de la materia se hubieren ocasionado daños o perjuicios, las personas interesadas podrán solicitar a la autoridad competente, la formulación de un dictamen técnico al respecto, el cual tendrá valor de prueba, en caso de ser presentado en juicio.

"La legislación estatal establecerá el régimen de responsabilidades y de reparación de daños aplicable a toda persona que cause perjuicios o efectos negativos al ordenamiento territorial, a los asentamientos humanos, al desarrollo urbano o a sus infraestructuras, edificaciones e instalaciones."

Lo alegado por el demandante es **fundado**.

Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamientos humanos no implica que la facultad otorgada al Congreso de la Unión para **distribuir competencias** entre los distintos órdenes de gobierno y **regular mediante principios y bases generales** el ejercicio de éstas, resulte omnímoda o ilimitada, pues no puede desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, conclusión que encuentra sustento en la **jurisprudencia P./J. 17/2011**,⁵⁷

⁵⁷ De texto: "Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas



de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).

Entre las atribuciones enlistadas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal se encuentra la señalada con el inciso d), por la que se faculta al Municipio a autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Tales atribuciones exigen que sea el Municipio quien directamente se encargue de revisar la legalidad de las acciones urbanísticas que se lleven a cabo en su espacio territorial. En este sentido puede decirse que las facultades descritas en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, constituyen el fundamento de los mecanismos de autotutela administrativa de los que puede hacer uso el Municipio para verificar la legalidad de las acciones urbanísticas que se realicen en su territorio, así como su apego a los planes municipales de desarrollo urbano.

Ahora bien, en el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se establecen dos mandatos específicos: el primero ordena que sea en la legislación local donde se definan los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución. Esta prescripción es consistente con la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal para distribuir competencias en esta materia, la que en este caso se traduce en la atribución que se confiere a los Congresos de los Estados para que establezcan en la ley los supuestos normativos que pueden dar lugar a la suspensión y clausura de obras en ejecución.

El segundo mandato ordena que en las leyes locales se establezca que la suspensión y clausura de obras en ejecución sea producto de resolución judicial.

constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor."



Esta última disposición transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, porque subordina el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización, el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local, la cual carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.

Por lo anterior, se declara la **invalidez** del artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su porción normativa "**que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial**".

DÉCIMO SEXTO. —**Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal.** En su **primer concepto de invalidez, apartado F**, el Municipio actor señala que el artículo 75, fracción VI, de la ley general impugnada, vulnera la autonomía municipal al establecer que, los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, **no podrán ser destinados a otro uso**; lo cual restringe la libre administración de los bienes municipales y la potestad que tiene el Municipio de aprobar y administrar la zonificación y los usos y destinos del suelo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso b), y fracción V, incisos a) y b), en relación con los fines previstos en el diverso 27, párrafo tercero, todos de la Constitución Federal.

El artículo impugnado es el que se transcribe a continuación:

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: ...

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso."

El argumento hecho valer por el actor es **infundado**.

El actor parte de una premisa equivocada, pues la lectura aislada que hace el demandante del precepto impugnado lo lleva a concluir que los espacios



públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no pueden ser destinados a un uso distinto, puesto que si bien, en términos de lo dispuesto en el artículo 4, fracción VII, de la ley general que se analiza se contempla el principio de protección y progresividad del espacio público, que implica, entre otras cuestiones, el deber que tienen los distintos órdenes de gobierno para fomentar el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos, los cuales, se dice, podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos, **ello no implica que exista una prohibición tajante para que no puedan ser utilizados tales espacios hacia otros fines, pues en la parte final de la citada fracción IV se señala que, en caso de utilidad pública, los espacios públicos deben ser sustituidos por otros que generen el mismo beneficio.**

En consonancia con tal principio, la fracción VI del artículo 75 de la ley general impugnada establece que los espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no pueden ser destinados a un uso distinto; sin embargo, en la fracción XII de ese mismo precepto, **se establece la regla que permite destinar los espacios públicos a otros fines, más en este caso, se dispone que la autoridad tiene que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares.**

Lo anterior permite concluir que los artículos 4, fracción VII, y 75, fracciones VI y XII, de la ley general analizada, establecen las condiciones normativas para hacer compatible el principio de protección y progresividad del espacio público, con las facultades que corresponden al Municipio de disponer libremente del patrimonio inmobiliario municipal; para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

En vista de lo anterior, debe reconocerse la **validez** del artículo 75, fracción VI, de la ley general impugnada.

DÉCIMO SÉPTIMO.—La previsión relativa a compensar a los propietarios por acciones urbanas (protección de zonas de salvaguarda, derechos



de vía y protección de polígonos de amortiguamiento industrial), vulnera la libre administración. En su **primer concepto de invalidez, apartado H**, el Municipio actor impugna la constitucionalidad del artículo 59, párrafo segundo, fracciones VIII y IX, de la ley general impugnada, porque impide al ente municipal imponer modalidades a la propiedad privada en su respectivo ámbito de competencias, y además, obliga a compensar a los propietarios de los predios o áreas de terreno que sufran meras restricciones o limitaciones al ejercicio de su derecho de propiedad, confundiendo lo que es una imposición de una modalidad al derecho de propiedad, con un acto expropiatorio.

Además, aduce que la ley impugnada, al definir como principio de política pública el llamado "derecho a la propiedad urbana", omite precisar los límites de ese derecho, esto es, que los Estados y Municipios también pueden imponer modalidades a la propiedad privada a través de las leyes, reglamentos, planes o programas y demás disposiciones administrativas de carácter general.

Dice que, al hablar la ley impugnada en su artículo 6 de las causas de utilidad pública, en su último párrafo se hace una referencia a la indemnización por la expropiación, mientras que al hablar de la zonificación primaria en el artículo 59, establece la obligación de compensar a los propietarios por precisar las zonas de salvaguarda y derechos de vía o los polígonos de amortiguamiento industrial.

De tal suerte que una interpretación extremadamente liberal de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, significaría que la ley impugnada, no sólo impide a los Estados y Municipios ejercer su atribución de imponer modalidades a la propiedad privada, sino que también se constituye en favor de los particulares un derecho a ser compensados o indemnizados, por el solo hecho de planificar el desarrollo urbano en aras de salvaguardar el interés público, conforme a los principios y fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

El artículo impugnado por el actor señala lo siguiente:

"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.



"La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de desarrollo urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán: ...

"VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional, compensando a los propietarios afectados por estas medidas; y,

"IX. La identificación y medidas para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial que, en todo caso, deberán estar dentro del predio donde se realice la actividad sin afectar a terceros. En caso de ser indispensable dicha afectación, se deberá compensar a los propietarios afectados. ..."

Los conceptos de invalidez del Municipio son **infundados**.

Tal como se refirió en el considerando octavo de esta sentencia, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno.**

Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio.**



Tomando en cuenta lo anterior se concluye que las disposiciones impugnadas no vulneran las atribuciones del Municipio en materia de asentamientos humanos previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en modo alguno suponen una limitación u obstrucción para que, en ejercicio de tales facultades, dicho orden de gobierno pueda formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Por el contrario, en el acápite del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establece con claridad que corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio. De esta forma, el citado precepto se limita a señalar los aspectos que deberán determinarse por los Municipios al momento de realizar la zonificación primaria y la zonificación secundaria que habrán de plasmar en sus respectivos programas municipales de desarrollo.

Tal mandato tiene asidero en la facultad asignada al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno en la materia, así como para regular, mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de éstas, además de resultar consistente con la atribución del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, contemplada en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

En particular, las previsiones que debe tener en cuenta el Municipio al realizar la zonificación primaria y que se enlistan a modo de normas básicas en el párrafo segundo del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos de modo alguno le imponen al Municipio una forma determinada para definir las áreas que integran y delimitan los centros de población que se encuentran en su territorio, por lo que no puede decirse que tal precepto reduzca al Municipio a ser un mero ejecutor de las disposiciones de la citada ley general.

Bajo este entendido, las fracciones VIII y IX del párrafo segundo del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos no impiden al Municipio la posibilidad de realizar la zonificación primaria en los centros de población que se ubiquen en su territorio. Por el contrario, tales preceptos lo facultan para identificar y adoptar las medidas de protección de las zonas de salvaguarda y



derechos de vía, así como para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial.

El hecho de que en esos preceptos se establezca que, en caso de que existan propietarios afectados por el establecimiento de las zonas de salvaguarda y polígonos de amortiguamiento industrial, éstos tendrán el derecho de ser compensados, en nada merma las atribuciones del Municipio para definir la ubicación de tales áreas, pues dicha medida debe entenderse como una de las líneas generales de la política de ordenamiento de asentamientos que busca la protección de sus derechos humanos que, en este caso, se traduce en el deber del Estado de responder cuando se afecta el derecho de propiedad de los particulares que se verán afectados por soportar que se establezcan tales áreas de protección en sus terrenos.

Es menester precisar, que la compensación a que se refieren las fracciones impugnadas, no debe confundirse con la indemnización que es concomitante a la expropiación, pues ninguno de los supuestos previstos en las fracciones VIII y IX del párrafo segundo del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos contempla la pérdida del derecho de propiedad por causa de utilidad pública, sino una mera afectación a tal derecho derivado de la necesidad de establecer una zona de seguridad en el terreno de particulares para proteger la vida, la salud o los bienes de quienes se encuentren cercanos a instalaciones de riesgo o industrias que, por sus características exijan considerar un área de salvaguarda o amortiguamiento.

Por lo anterior, debe reconocerse la **validez** del artículo 59, párrafo segundo, fracciones VIII y IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO OCTAVO.—Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes. En el **primer concepto de invalidez, apartados A y B**, el Municipio actor señala, por un lado, que la ley general impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, de manera que los ciudadanos no pueden hacer ni exigir a las autoridades competentes, propuestas significativas en aspectos relevantes, como la determinación y control



de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con lo que se preveía en la anterior ley general de la materia. A lo anterior, dice que debe agregarse la infortunada decisión de excluir la participación ciudadana en la vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, así como la posibilidad de proponer la modificación de estos instrumentos.

Asimismo, aduce que con los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se desnaturaliza la denuncia administrativa en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, pues tal instrumento de participación ciudadana ya no constituye un mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas competentes, principalmente municipales, para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, pues por virtud de la ley impugnada ahora se impide que las autoridades administrativas competentes en la materia ordenen y ejecuten por sí y ante sí, medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, o sanciones equivalentes.

Los anteriores argumentos resultan **inatendibles** en esta instancia constitucional, pues ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo.**

Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009**, se reconoció que el criterio contenido en la **tesis P/J. 101/99**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro digital: 193257) ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**



Los reclamos del Municipio actor, relativos esencialmente a que la ley local impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en comparación con los derechos que reconocía la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial**, sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alega violaciones a derechos fundamentales de las personas.

Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009⁵⁸ y 104/2009⁵⁹**, en sesión de dos de mayo de dos mil trece.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la ley general impugnada.

⁵⁸ Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

⁵⁹ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).



DÉCIMO NOVENO.—Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado federal, la descentralización política y la autonomía municipal. El Municipio actor en sus conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, hace valer argumentos que se encuentran íntimamente relacionados entre sí, que se reducen a lo siguiente:

- **El Congreso Local viola la forma del Estado Federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la ley local impugnada, no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal** (décimo primer concepto de invalidez). Artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, fracción III, 86, 88, y 111 de la ley local impugnada.

- **Falta de competencia del Congreso de Nuevo León para regular de manera sustantiva y fijar criterio en lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo, desarrollo urbano, planificación urbana municipal (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación), así como zonificación y movilidad urbana** (décimo segundo concepto de invalidez).

- **El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa, vulnerando la forma del Estado Federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores.** (décimo tercero concepto de invalidez). Artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada.

De lo anterior se desprende que el Municipio actor impugna, en esencia, la falta de competencia del Congreso Local para cambiar el objeto de la ley local



impugnada, pues, a su parecer, con ello impone la imposición de un modelo único de desarrollo urbano a través de un marco normativo que, por el grado de detalle en que se regula, estima que restringe las competencias constitucionales del ente municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a los preceptos que impugna en este apartado, resulta **parcialmente fundado**.

Como se ha mencionado, este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, atendiendo, por una parte, a lo resuelto por este Pleno en las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009**;⁶⁰ pero, además, acorde con lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal al resolver la diversa **controversia 62/2011**.⁶¹

En primer término, se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, del cual se desprende 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 de 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 fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Promovida por el Municipio de Xaltocan, del Estado de Tlaxcala, en su sesión celebrada el once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas y presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



Dados los múltiples aspectos que intervienen en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, **se ha hecho necesario que en la planeación para el crecimiento de los centros de población, intervengan los diversos órdenes de gobierno**, para que, de forma coordinada y congruente, se regulen los aspectos relacionados con el control y desarrollo de los conjuntos demográficos que se asientan en una determinada área física, en la fundación, conservación, mejora y desenvolvimiento de las áreas urbanas que surgen como consecuencia de ellos.

Tal situación ha sido considerada por el Poder Revisor de la Constitución para agregar un apartado C a la fracción XXIX del artículo 73, de la Constitución General, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, y con ello, **establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En efecto, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la citada reforma constitucional, así como del dictamen relativo de la Cámara de Diputados, se desprende lo siguiente:

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 de atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los 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.

"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 cum-



plimiento 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 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."

Con motivo de la reforma constitucional en comento, el veintiséis de mayo del referido año mil novecientos setenta y seis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación 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.

Cabe mencionar que la referida ley general fue modificada en los años de 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.

Ahora bien, no fue sino hasta el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres que se abrogó la citada Ley General de Asentamientos Humanos con



motivo de la expedición de una diversa, la cual, a su vez, fue abrogada por la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, **todo lo cual atendiendo a las facultades del Congreso de la Unión reconocidas en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.**

Asimismo, se ha establecido **que la facultad concurrente de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional**, tal y como se encuentra previsto en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, así como en el artículo 3 de la Ley de Planeación, cuyos textos disponen lo siguiente:

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

"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.

"La planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

Ley de Planeación

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene



como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

Se debe destacar que las facultades de planeación de los distintos órdenes 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, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones**, de tal manera 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.

Derivado de ello, como se adelantó, este Tribunal Constitucional ha establecido que, por tanto, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano 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.

Ahora, desde el punto de vista del orden de gobierno municipal, el artículo 115, fracción V, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción en particular, hay que subrayarlo, no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

En efecto, el artículo 115, fracción V, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a 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. Dicho precepto constitucional dispone:

"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:

"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.



(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

En este aspecto, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno observó que, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso de la Unión puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio**.

En esta tesitura, se dijo que **si bien el Congreso de la Unión tiene la facultad constitucional de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano**, cuya manifestación primaria se expresa en la expedición de la ley en la que distribuya competencias y defina el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos niveles de gobierno, **ésta no puede ejercerse de modo tal que se desconozca la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los Municipios en esta materia**, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Así, se reconoció que, en ejercicio de las facultades que derivan del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, el Congreso de la Unión deter-



minó abrogar la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, para dar paso a la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, donde se **plasma un modelo de desarrollo urbano con una visión de planeación a largo plazo, basado en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior**, en el que se promueven los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, y el transporte público peatonal y no motorizado.

De esta forma, este Tribunal Pleno observó que, en términos generales la Ley General de Asentamientos Humanos cumple con establecer bases normativas para **lograr una efectiva congruencia y coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos**, con el objetivo de que sus acciones resulten consistentes con el modelo de desarrollo urbano que el Congreso de la Unión ha establecido en la ley de la materia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

No obstante, en ese estudio también se precisó que los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "***y evitar la imposición de cajones de estacionamiento***", ambos de la ley general de la materia, resultaban **inconstitucionales**⁶² por las razones siguientes:

⁶² Por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en declarar la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa "***y evitar la imposición de cajones de estacionamiento***", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a esta declaratoria de invalidez, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.



"A diferencia de las disposiciones antes analizadas donde, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento', de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano sí ocasionan una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en ellos se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

"En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,⁶³ de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria⁶⁴ en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

"d) Considerar compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las

⁶³ "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

⁶⁴ La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"e) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y,

"f) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

"Puede observarse que tales prescripciones, antes que ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad. Con ello, prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

"Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos ahí se establece que, en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

"En términos generales en tal precepto se establece una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.



"No obstante, por lo que hace a la porción normativa de ese precepto que dice: 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento',⁶⁵ se observa que se trata de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez."

En ese sentido, y teniendo en cuenta lo sustentado por este Pleno al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en el caso se observa que, en términos generales, los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III, IV y V; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII; 79, 86, y 111, todos de la ley local impugnada, invocados por el accionante en su demanda, **prácticamente reproducen los objetivos, definiciones y parámetros establecidos por el Congreso de la Unión en la materia que se analiza, aterrizándolos al ámbito local y municipal respectivo**, como se aprecia a continuación:

Ley general de la materia	Ley local impugnada
"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.	"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.
"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:	"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

⁶⁵ "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**"



"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 concurrencia 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 corresponsabi-

"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para planear, regular y ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el Estado, 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 concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal;

"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre el Estado y los Municipios 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 y la cercanía de los ciudadanos con los bienes, servicios y fuentes de empleo que requieren para desempeñar sus actividades urbanas;

"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población;

"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 corresponsabi-



alidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia. ..."

Ley general de la materia

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"XIX. Crecimiento: política o acción urbana tendiente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

"...

"XII. Densificación: Acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;

"...

"XXXVIII. Zonificación: La determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;

"XXXIX. Zonificación primaria: La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,

"XL. Zonificación secundaria: La determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."

alidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia."

Ley local impugnada

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ..."

X. Crecimiento: acción tendente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

"...

"XXIII. Densificación: Acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;

"...

"XCV. Zonificación: La determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;

"XCVI. Zonificación primaria: La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,

"XCVII. Zonificación secundaria: La determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."



Ley general de la materia	Ley local impugnada
<p>"Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...</p> <p>"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."</p>	<p>"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...</p> <p>"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."</p>
Ley general de la materia	Ley local impugnada
<p>"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.</p> <p>"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."</p>	<p>"Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.</p> <p>"Los programas de desarrollo urbano de los centros de población deberán contener, además de lo estipulado en el artículo 56 de esta ley, lo siguiente: ..."</p>
Ley general de la materia	Ley local impugnada
<p>"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.</p>	<p>"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:</p>



"La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de desarrollo urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán:

"I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población, previendo las secuencias y condicionantes del crecimiento de la ciudad;

"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población;

"III. La red de vialidades primarias que estructure la conectividad, la movilidad y la accesibilidad universal, así como a los espacios públicos y equipamientos de mayor jerarquía;

"IV. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"V. La identificación y las medidas necesarias para la custodia, rescate y ampliación del espacio público, así como para la protección de los derechos de vía;

"VI. Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva en los centros de población;

"VII. Las normas y disposiciones técnicas aplicables para el diseño o adecuación de destinos específicos tales como para vialidades, parques, plazas, áreas verdes o equipamientos que garanticen las condiciones materiales de la vida comunitaria y la movilidad;

"VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda

"I. La zonificación primaria tendrá una visión de mediano y largo plazo, en la que se determinará:

"a) Las áreas conforme al artículo 136 de esta ley;

"b) Las zonas de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento; y,

"c) Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva.

"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los planes y programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"a) En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, estableciendo:

"1. Los usos y destinos del suelo permitidos, prohibidos y condicionados;

"2. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos; y,

"3. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;



y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional, compensando a los propietarios afectados por estas medidas; y,

"IX. La identificación y medidas para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial que, en todo caso, deberán estar dentro del predio donde se realice la actividad sin afectar a terceros. En caso de ser indispensable dicha afectación, se deberá compensar a los propietarios afectados.

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades; y,

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y,

"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."



estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

Conforme a lo expuesto, puede advertirse que **las disposiciones emitidas por el Congreso de Nuevo León en la ley local impugnada constituyen el desenvolvimiento normativo del modelo de desarrollo urbano determinado por el Congreso de la Unión**, con base en el cual distribuyó las facultades concurrentes que, en materia de asentamientos humanos, comparten los tres órdenes de gobierno con el objetivo de que en la planeación del desarrollo urbano, así como en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, se cumplieran los principios que orientan esta materia de forma congruente y coordinada.

Lo anterior, máxime que, en concordancia con el artículo 11⁶⁶ de la ley general de la materia, los artículos 11 y 88⁶⁷ de la ley local impugnada prevén,

⁶⁶ **"Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; ..."

⁶⁷ **"Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal,



respectivamente, las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos, destacadamente, elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, así como formular, aprobar y administrar zonificación primaria y secundaria del territorio, así como vigilar su cumplimiento.

No obstante, atendiendo a lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, este Tribunal Pleno advierte, de manera específica, la **inconstitucionalidad** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II; 79, fracción III** en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**"; **86, fracción II, inciso b); y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada, los cuales establecen:

"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...

"III. Promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento."

"Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para

así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría antes citada;

"II. Formular, aprobar y administrar la zonificación prevista en los programas de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, los reglamentos en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación y construcción; adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas, así como vigilar su cumplimiento; ..."

"Artículo 88. Corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, mediante una zonificación primaria y una zonificación secundaria.

"Los planes o programas de desarrollo urbano municipal tienen por objeto el ordenamiento territorial y regulación de los procesos de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los asentamientos humanos del territorio municipal, contemplarán, además de lo señalado en el artículo 60 de esta ley, lo siguiente: ..."



ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.

"...

"II. Los usos y destinos predominantes del suelo por zona o zonificación secundaria, de acuerdo a los criterios siguientes:

"...

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, considerándose igualmente compatibles los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, en cualquier uso de suelo, para zonas urbanizables y no urbanizables; por lo que se deberá de promover la mezcla de usos del suelo, procurando integrar las zonas residenciales con usos comerciales, de servicios y los centros de trabajo, para impedir una expansión física desordenada de los centros de población y buscar una adecuada estructura vial;

"2. Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"3. Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo;



"4. Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad;

"5. En el contenido de este apartado, las autoridades deberán expresar la permisibilidad de usos mixtos en los nuevos fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales sujetos al régimen de propiedad en condominio horizontal, en los términos en lo dispuesto por el número 1, de este inciso c), de ésta misma fracción; y

"6. Las disposiciones para la protección de los derechos de vías y las zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública."

"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:

"...

"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los planes y programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"...

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se consideraran compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y,



"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

Lo anterior es así, pues las porciones normativas destacadas de los preceptos transcritos ocasionan una **vulneración a las competencias del Municipio actor previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, por establecer mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad municipal para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En efecto, los artículos **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada, establecen coincidentemente que al llevarse a cabo la zonificación secundaria en las zonas que no se determinen de conservación, se debe observar, en esencia, lo siguiente:

a) Considerar compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, la salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Como se observa, antes de ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, **tales previsiones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten**, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, con lo cual, prácticamente se obliga al ente municipal a no separar los usos de



suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal. Acorde con ello, debe declararse la **invalidez** de los artículos **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada.

Lo anterior es así, máxime que, como se destacó, los referidos artículos prevén de manera coincidente tales mandatos para el orden de gobierno municipal, sin que pase desapercibido que el artículo 86, fracción II, inciso b), contiene previsiones adicionales en sus numerales 3, 5 y 6; sin embargo, al formar parte del marco normativo que regula la zonificación secundaria en zonas que no se determinen de conservación, la invalidez de dichos numerales deriva de la inconstitucionalidad detectada por este Pleno en los términos señalados en el párrafo anterior.

Por lo que respecta al **artículo 79, fracción III**, de la ley local impugnada, de dicha norma se desprende que, en las políticas de movilidad urbana que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**.

En términos generales, se advierte que tal precepto establece una directriz para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos; no obstante, por la porción que dice "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", se traduce en un mandato concreto que obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, el orden de gobierno municipal se convierte en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas por el legislador local, lo cual **desconoce la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez**.



Finalmente, este Pleno sostiene que, en el caso, resulta inconstitucional el **artículo 1, párrafo segundo, fracción II**, de la ley local analizada, al determinar la concurrencia en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal, pues ello se ve relacionado con los temas directamente regulados en los citados numerales **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3** del propio ordenamiento.

Conforme a lo expuesto, lo procedente es: por un lado, reconocer la **validez** de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII; 11; 79, con la salvedad apuntada a continuación; 86, con la salvedad apuntada enseguida; 88 y 111, salvo la fracción, inciso y numerales anotados a continuación, de la ley local impugnada; por otro lado, declarar la **invalidéz** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II; 79, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento"; 86, fracción II, inciso b); y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de ese mismo ordenamiento.

VIGÉSIMO.—Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio. Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo. El Municipio actor combate las facultades otorgadas al Ejecutivo del Estado de Nuevo León en relación con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y zonificación del territorio, alegando que ello afecta su autonomía constitucional y lo subordinan a dicho poder, conforme a lo siguiente:

- En su quinto concepto de invalidez alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).

- En su sexto concepto de invalidez sostiene que la previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada).



- En su séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).

- En su octavo concepto de invalidez considera que la previsión relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).

Los artículos 9, fracción IX; 10, fracción IV; 11, fracción I; 52; 53, fracción IX; 56, penúltimo párrafo; y 57, primer párrafo, de la ley local impugnada a que alude el Municipio actor, son del tenor siguiente:

"Artículo 9. Corresponde al gobernador del Estado: ...

"IX. Ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Estado y la inscripción en la Dirección de Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León de los distintos planes, así como de los programas de desarrollo urbano, a solicitud de las autoridades que corresponda."

"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"IV. Analizar, verificar y calificar la congruencia y vinculación de los distintos planes y programas que integran el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, con el propósito de que exista apropiada congruencia, coordinación y ajuste con la planeación estatal y federal, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través del dictamen de congruencia estatal."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptan-



do normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría antes citada."

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal."

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, una vez que las autoridades



competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5 –cinco– días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3-tres días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30 –treinta– a 60 –sesenta– días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de



desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30 –treinta– días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien en forma electrónica a través de los sitios *web*.



"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5 –cinco– días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse un audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30 –treinta– días hábiles, prorrogables a 60 –sesenta– días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios *web*, durante un



plazo de 20 –veinte– días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,

"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaria procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90 –noventa– días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

"Cuando la secretaria realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, éstas tendrán un plazo de 40 –cuarenta– días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna,



se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá de expedir en un término no mayor a 20 –veinte– días hábiles.

"En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

"La autoridad que expida los planes o programas de desarrollo urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

"Artículo 57. Los planes o programas de desarrollo urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30 –treinta– días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezarán a surtir efectos contra terceros."



A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada). Análisis del quinto concepto de invalidez.

Atendiendo al parámetro constitucional expuesto y a la línea jurisprudencial que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultan **infundados** los argumentos formulados en su quinto concepto invalidez, donde alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho poder, como se explica a continuación.

En primer término, se debe señalar que el artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que interesa a este estudio, dispone lo siguiente:

"Artículo 115. ...

(Reformada, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"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; ...

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

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."



Al respecto, como se adelantó, este Alto Tribunal ha considerado **facultades concurrentes** las contenidas en la fracción V del precepto 115 constitucional. Asimismo, que en dicho precepto **el Constituyente otorgó una mayor participación al Municipio**, sin que se trate de una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación.

Particularmente, las facultades de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a), así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, a que se refiere el inciso d), ambas de la fracción V del artículo 115 constitucional, **no son de ámbito exclusivo o aislado del Municipio**, pues el propio numeral las sujeta a los lineamientos establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, por tanto, **deben guardar congruencia con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno**; ello, sin llegar al extremo de que el Municipio quede a merced de las decisiones del Estado, ya que éstas pudieran ser arbitrarias, de no contar con un control.

Por otra parte, **el Tribunal Pleno ha determinado que es constitucional la inscripción y registro, así como su publicación en los medios de difusión oficial, de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; al igual que la existencia del dictamen de congruencia de los planes y programas municipales respecto de los de distintos niveles de gobierno, emitido por la autoridad competente del Ejecutivo Estatal.**

Como se mencionó, al resolverse la **controversia 94/2009**, de la que derivaron las jurisprudencias **P./J. 15/2011** y **P./J. 16/2011**, de rubros: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTES POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL." y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.", respectivamente, se estableció que al ser las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos concurrentes, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que al ejercer sus atribuciones lo deben hacer como lo señala el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **siempre en los términos de las leyes federales y estatales relativas.**



En ese contexto, la **Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial** dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen; ..."

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la secretaría, las atribuciones siguientes: ...

"II. Formular el proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios; ..."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; ...

"VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; ...

"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano; y, ..."



"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"...

"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la gaceta o Periódico Oficial de la entidad;

"XIV. Solicitar la incorporación de los planes y programas de desarrollo urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría; ..."

"Artículo 44. El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes; ..."



De lo visto, se obtiene que **las entidades federativas tienen como deber ajustar sus procesos de planeación a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial**; aunado a ello, **los Municipios deben ajustar su plan o Programa de Desarrollo Urbano a los de niveles superiores**.

Asimismo, se desprende que **el nivel municipal tiene el deber de inscribir dicho instrumento en el Registro Público de la Propiedad, previa consulta a la autoridad competente de la entidad federativa sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste a la planeación estatal y federal**, de manera que el Municipio que registra y publica su programa correspondiente se encuentra autorizado para proceder, en el ámbito de su jurisdicción, al ejercicio de las facultades previstas por la fracción V, del artículo 115 constitucional, tales como expedición de licencias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación, acciones urbanas.

Además, una vez que el Municipio presenta solicitud de consulta ante la autoridad competente del Estado **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste del programa municipal respecto de la planeación estatal y federal**, la entidad federativa debe, en el **plazo de noventa días hábiles**, dar respuesta precisa de si existe congruencia y ajuste entre dicho programa municipal y el de aquellos otros órdenes gubernamentales, en la inteligencia que **si omite pronunciamiento al respecto opera la afirmativa ficta**; en tanto que si la autoridad estatal dictamina desfavorablemente, **deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ente municipal efectúe modificaciones y ajustes**.

De esta manera, **el contenido de tales reglamentaciones será objeto del escrutinio en que la autoridad competente debe basar el dictamen de congruencia del programa municipal frente al del Estado y la Federación en la materia**.

Atendiendo a lo anterior, resulta **infundado el quinto concepto de invalidez** que formula el Municipio actor, donde aduce que la facultad del Ejecutivo Local de ordenar la publicación del plan o programa de desarrollo urbano municipal y zonificación de suelo en el Periódico Local, así como su inscripción en



el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, invade su competencia constitucional, entorpece el proceso de expedición de las normas que integran su orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano y lo subordinan al Poder Ejecutivo Estatal, pues **tales previsiones resultan acordes con los mandatos establecidos por el Congreso de la Unión en la ley general de la materia.**

En efecto, **queda a cargo del Municipio**, como punto de partida para el ejercicio de sus facultades constitucionales, **solicitar a la autoridad local competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia** de dichos planes o programas con la planeación estatal y, **posteriormente solicitar su inscripción** en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, **así como su publicación** en el Periódico Oficial de la entidad federativa, e incorporación en el sistema de información territorial y urbano local.

La anterior denominación no es distinta a la establecida por la ley general, sin que se advierta que el legislador local ordene a cargo del Municipio un trámite invasor de las facultades constitucionales, siendo acorde a sus artículos 10, fracciones IV, VII, VIII y XXVI; 11, fracciones I, XII, XIII y XIV; y 44, siendo que este último precepto constriñe la coordinación de las autoridades municipales para que, una vez que el Ayuntamiento apruebe el plan o Programa de Desarrollo Urbano, consulte a la autoridad local competente, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal, **ello como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.**

En los términos apuntados, las previsiones normativas impugnadas resultan congruentes con lo establecido en la legislación general, rectora en la materia conforme al precepto 115, fracción V, constitucional, sin que se advierta un trámite que invada las competencias que alega el actor; de manera que lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada.

B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación



de Territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada). Análisis del sexto concepto de invalidez.

Por otra parte, resulta **infundado el sexto concepto de invalidez** del actor, donde sostiene que el artículo 52 de la ley local impugnada, invade su competencia y transgrede el artículo 44 de la ley general de la materia, por establecer que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento.

El artículo 52 impugnado por el demandante, establece lo siguiente:

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50⁶⁸ de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el

⁶⁸ "Artículo 50. El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por:

"I. El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"II. Los programas regionales de desarrollo urbano;

"III. Los programas metropolitanos o de zonas conurbadas;

"IV. Los programas sectoriales;

"V. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;

"VI. Los programas de desarrollo urbano de centros de población; y,

"VII. Los programas parciales.

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se regirán por las disposiciones de esta ley, por las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar."



Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal; ..."

De lo anterior se advierte que, la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal**, analizar la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano y de los Centros de Población, así como los programas parciales, con respecto a los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal, como requisito previo a su aprobación, publicación en el medio oficial respectivo y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral Local. Lo anterior, una vez terminada la consulta pública respectiva, respecto de la cual se deberán analizar los planteamientos y propuestas que, en su caso, se hayan formulado, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o municipal correspondiente.

Atendiendo a los mandatos de la legislación general en estudio, su artículo 10, fracción VII, determina que corresponde a las entidades federativas analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal; y conforme al diverso 44 de ese propio ordenamiento, **en caso de detectar inconsistencias, justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes**.

Por su parte, en términos del artículo 11, fracción XII, de la ley general en estudio, corresponde a los Municipios, **"validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**.

En ese sentido, resulta claro que **lo previsto en el artículo 52 impugnado resulta acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general**



de la materia, pues en tanto que no concluya definitivamente la etapa de verificación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales plasmados en sus planes y programas en materia de desarrollo urbano, al requerir la confirmación del gobierno local para su validación, requisito con el Ayuntamiento podrá solicitar y llevar a cabo su divulgación a través de su publicación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo.

Así, **en la medida en que el Municipio no obtenga tal validación en la calificación de congruencia**, sin atender, en su caso, a las observaciones y propuestas de ajuste que formula la autoridad local en torno a su programa o plan respectivo, es dable concluir que **el ente municipal no se encuentra autorizado para ejercer sus atribuciones constitucionales**, pues las mismas deben resultar congruentes con respecto a los distintos niveles de planeación tanto estatal como, en su caso, federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad federativa. En esos términos, debe reconocerse la **validez** del artículo 52 de la ley local impugnada.

C. La previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículos 3, fracción XIX, y 53, fracción IX, de la ley local impugnada). Análisis del séptimo concepto de invalidez.

Siguiendo con estas ideas, es igualmente **infundado el séptimo concepto de invalidez** que formula el Municipio actor, donde aduce que la previsión contenida en el artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada, que autoriza al gobierno local para calificar que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola los artículos resulta contraria a los artículos 10, fracción VII y 44 de la ley general de la materia, así como la autonomía municipal reconocida en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, traducándose en una intromisión del Ejecutivo en los procesos de planeación urbana municipal y generando subordinación del ente municipal, al permitir que objete la legitimidad del proceso de consulta o se califique la validez de las disposiciones de los planes y programas.



El dispositivo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

Ahora bien, en los artículos 10, fracción II⁶⁹ y 11, fracción XXII,⁷⁰ de la ley general de la materia, se otorgan facultades a los Estados y Municipios, respectivamente, para que los primeros establezcan normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación; y para que los segundos establezcan mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

Por su parte, en el numeral 30 de la referida ley general,⁷¹ se determina la obligación de las entidades federativas de determinar la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

"Artículo 30. La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formu-

⁶⁹ "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"II. **Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley.**"

⁷⁰ "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"XXII. **Crear los mecanismos de consulta ciudadana** para la formulación, modificación y evaluación de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley."

⁷¹ "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"II. **Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley.**"



lación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios *web*, a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones;

"III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios *web*, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones; y,

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones podrán ser expedidos por la autoridad competente y para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del Estado correspondiente. Además, la autoridad que lo expide procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes."

En esos términos, el artículo 56 de la ley local impugnada, regula el procedimiento de consulta pública en torno a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, en los términos siguientes:



"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5 –cinco– días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3 –tres– días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30 –treinta– a 60 –sesenta– días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de Internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio,



podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30 –treinta– días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten



durante el plazo de la consulta pública, o bien en forma electrónica a través de los sitios *web*.

"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5 –cinco– días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse una audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o Programa de Desarrollo Urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30 –treinta– días hábiles, prorrogables a 60 –sesenta– días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal



competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios *web*, durante un plazo de 20 –veinte– días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,

"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas precedentes.

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o Programa de Desarrollo Urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaria procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) el artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90 –noventa– días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

"Cuando la secretaria realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, éstas tendrán un plazo de 40 –cuarenta– días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se



entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá de expedir en un término no mayor a 20 –veinte– días hábiles.

"En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

"La autoridad que expida los planes o programas de desarrollo urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

En esos términos, en el procedimiento previsto en la legislación local impugnada se prevé la participación del público en general, siendo que **los proyectos o las modificaciones respectivas deberán estar disponibles de manera pública** durante un plazo de treinta a sesenta días hábiles, según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la Secretaría local o de la dependencia municipal competente, así como en sus respectivos portales de internet, a



fin de que **los interesados puedan solicitar un ejemplar del proyecto, así como de sus anexos gráficos, y presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren, las cuales deberán estar fundamentados.**

Dentro de ese plazo **se deberán celebrar, al menos, dos audiencias públicas,** la primera con el propósito de presentar el proyecto del plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, objetivos y estrategias planteadas; se responderán preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes, sea verbal o por escrito; la última, con el propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, sin perjuicio de que aquellos que se presenten durante el plazo de la consulta pública, o en forma electrónica a través de los sitios *web*.

Además, se prevé que, previo al inicio del proceso de la consulta pública, **la autoridad estatal o municipal competente, podrá solicitar la verificación de congruencia** del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes **con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados,** las cuales cuentan con un plazo de treinta días hábiles, **para formular por escrito sus observaciones;** y en caso de no contestar, se entenderá que no hay observaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa.

Incluso, una vez concluido el proceso de consulta, la autoridad local competente, se encuentra vinculada a verificar la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano respectivos, contando con un plazo de treinta días hábiles, prorrogables a sesenta, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo con la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes.

En todo caso, **las modificaciones al proyecto** respectivo deberán fundamentarse, en tanto que éstas **y las respuestas por escrito** a los planteamientos o propuestas improcedentes **estarán en consulta pública** en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica



a través de los sitios *web*, durante un plazo de veinte días hábiles, **previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.**

Atento a lo anterior, cabe recordar que corresponde a las entidades federativas verificar la congruencia del plan o programa de desarrollo urbano municipal con la planeación estatal y federal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

De esta manera, es claro que el proceso de consulta pública constituye una parte del procedimiento previsto para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano municipal, a través del cual se da participación efectiva de la ciudadanía, en el cual la autoridad local competente tiene la obligación de verificar que se cumpla con la congruencia del proyecto respectivo, dando respuesta a las propuestas y ajustes ciudadanas, para, en su caso, llevar a cabo su modificación, fundando y motivando su determinación.

En ese sentido, y siendo acorde con las previsiones de la ley general de la materia, el proceso de consulta ciudadano debe resultar acorde con los distintos niveles de planeación tanto estatal y federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad, hecho lo cual, para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial local correspondiente, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo. Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada.

D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada). Análisis del octavo concepto de invalidez.



Continuando con el análisis de los argumentos desarrollados por el Municipio actor, en su **octavo concepto de invalidez** considera que la previsión contenida en el artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada, relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local. El referido precepto establece lo siguiente:

"Artículo 57. Los planes o programas de desarrollo urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30 –treinta– días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezarán a surtir efectos contra terceros."

Lo alegado por el actor resulta **infundado**, toda vez que, como se ha explicado, aun cuando la materia de asentamientos humanos sea concurrente entre los diferentes órdenes de gobierno, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que, al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **en los términos de las leyes federales y estatales relativas**.

La previsión impugnada sujeta la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano a un plazo de treinta días después de su publicación en el Periódico Oficial Local, transcurrido el cual deberán ser inscritos dentro de los siguientes treinta días a tal publicación, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Catastral local.

Al respecto, cabe señalar que la vigencia de una norma general se halla íntimamente ligada a la noción de eficacia jurídica, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se encuentra vinculada al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro orden jurídico es que las



normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación y publicación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con reglas particularmente establecidas.

Si bien es cierto que el efecto inmediato de la vigencia de una norma encuentra sus límites en el principio de irretroactividad, el cual impide su aplicación a situaciones o relaciones jurídicas ya constituidas (creación, modificación o extinción), o a efectos ya producidos (hechos cumplidos o consumados), ninguna restricción existe cuando las consecuencias son posteriores a su vigencia, aun cuando hayan sido generados por una situación jurídica existente; por tanto, su efecto inmediato se presenta lógicamente ante hechos constitutivos o extintivos de situaciones o relaciones jurídicas, producidos con posterioridad al inicio de su vigencia.

Es aplicable a estos razonamientos la tesis de rubro y texto: "IRRETROACTIVIDAD. LAS NORMAS RIGEN EXCLUSIVAMENTE HECHOS ACONTECIDOS A PARTIR DE SU VIGENCIA. Aunque es verdad que es principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior, aquélla no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de esa vigencia, sino que la norma posterior rige precisa y exclusivamente los hechos acontecidos a partir de su vigencia." (*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Segunda Sala, Volumen CXXXV, Tercera Parte, página 161, con número de registro digital: 264937).

Ahora bien, este Tribunal Pleno observa que la previsión normativa impugnada se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con la fracción I del artículo 10 de la ley general de la materia.⁷²

⁷² "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"I. **Legislar en materia de asentamientos humanos, Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial**, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley."



Asimismo, la norma impugnada cumple, por un lado, con un objetivo de publicidad para conocimiento del plan o programa respectivo, otorgando un plazo de treinta días para su difusión entre la ciudadanía en general; y por otro, con una regla de oponibilidad frente a terceros respecto a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio Local.

En esos términos, contrario a lo que afirma el Municipio actor, el plazo de treinta días previsto para la entrada en vigor del plan de desarrollo urbano resulta razonable y proporcional para cumplir con los fines cometidos de publicidad, sin que ello limite o subordine en forma alguna el Municipio a los Poderes Locales para el ejercicio de sus facultades, pues en todo caso el ordenamiento normativo respectivo adquirirá su eficacia, una vez transcurrido el plazo establecido.

Aunado a ello, la norma impugnada otorga seguridad jurídica, tanto a la administración pública local y municipal como a la ciudadanía en general, en la medida en que, a través de la previsión de un plazo, su efecto inmediato se difiere con motivo del nuevo plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones aprobadas en el ámbito local. En ese sentido, la seguridad jurídica requiere una previsión certera como principio rector, lo cual cumple la norma impugnada al prever un plazo cierto, el cual no resulta ni breve ni excesivo para la difusión pública del instrumento normativo.

Por las razones expuestas, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada.

VIGÉSIMO PRIMERO.—Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local. En su noveno concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328, de la ley local impugnada facultan a la citada Secretaría para: **1)** expedir normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras; y, **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normatividad técnica



para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo, del artículo 105 constitucional, pues rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive, el delimitado por la ley general de la materia, que es la de sentar las bases normativas, formalidades, principios, procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.

Así, afirma que tales normas generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del Poder en el Ejecutivo Local, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la ley general de la materia; no obstante que, considera, se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, lo que se traduce en una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese Poder.

Las normas impugnadas por el actor en este apartado disponen lo siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"LIV. Normas técnicas estatales: son las regulaciones técnicas que expide la secretaría competente en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y que expresan la información, requisitos, especificaciones, procedimientos o metodología que debe utilizarse para la (sic) determinadas obras, peritajes o estudios."

"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"XX. Formular y expedir los programas, lineamientos y normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble, proponer al gobernador del Estado las declaratorias respectivas, así como promover la participación de autoridades federales, estatales, municipales y de los sectores social y privado en la materia;



"XXI. Establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del territorio del Estado; ...

"XXVI. Emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras."

"Artículo 50. El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por: ...

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se registrarán por las disposiciones de esta ley, por las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar y emitir los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."

"Artículo 328. Para procurar una mejor planeación del desarrollo urbano, proyectos urbanísticos, que atiendan una mejor convivencia de sus habitantes y para mejorar la seguridad de éstos, la secretaría emitirá las normas, lineamientos o criterios técnicos que tiendan a este fin, mediante normas técnicas estatales.

"Para mejor aplicación y observancia de esta ley, la secretaría expedirá normas técnicas estatales en las materias de: planeación urbana, ordenamiento territorial, impactos urbanos, hidrología, geología, geotecnia, movilidad, diseño de pavimentos, diseño vial, en manejo integral de aguas pluviales, ecotecnia, equipamiento, espacio público, imagen urbana, áreas verdes, y demás que se indiquen expresamente en esta ley, que tendrán por objeto:



"I. Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metodologías, parámetros o límites permisibles que deberán observarse en determinadas obras, peritajes, estudios y demás temas a que se refiere el párrafo anterior;

"II. Conducir los actos de autoridades y particulares a la observancia de estas normas técnicas estatales a fin de que se estandaricen sus procedimientos y acciones urbanísticas que regulan; y,

"III. Encausar las actividades del sector público y privado en un marco de eficiencia y sustentabilidad."

Resulta **infundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que la emisión de normas técnicas estatales por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Nuevo León, responde, tal y como establece el objeto de dichas normas, a la necesidad de uniformar y estandarizar los procedimientos y acciones urbanísticas en toda la entidad federativa, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, facultad que deriva directamente de lo dispuesto en la ley general de la materia.

En efecto, de conformidad con el artículo 10, fracciones IX, X, XVIII, XXII y XXIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,⁷³ se dispone que las entidades federativas cuentan con competencia para:

⁷³ **Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: ...

"IX. **Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial** de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de Desarrollo Urbano;

"X. **Participar**, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de desarrollo urbano; así como **en la protección del patrimonio natural y cultural**, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los centros de población; ...

"XVIII. **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 de la entidad de que se trate; ...



1) Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la **evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos** que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano.

2) Participar en la **protección del patrimonio natural y cultural**.

2) **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 de la entidad federativa de que se trate.

3) Formular y aplicar las **políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana**, gestión del suelo, **conservación del patrimonio natural y cultural** y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad.

4) **Evaluar y dar seguimiento**, en los términos de las leyes locales aplicables **al impacto territorial de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad federativa de que se trate.

En ese sentido, **no se advierte afectación alguna a la competencia constitucional del Municipio en torno a las facultades que las disposiciones impugnadas otorgan a la Secretaría de Desarrollo Sustentable local**, en lo relativo a la regulación técnica del patrimonio cultural inmueble, así como la planeación urbana y el ordenamiento territorial relacionado con la imagen y estética urbana en la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado, pues, como se indicó, ello se encuadra dentro del ámbito de sus atribuciones para regular y evaluar el impacto urbano o regional

"XXII. **Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad;**

"XXIII. **Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate."



de obras y proyectos, teniendo en cuenta aspectos técnicos de carácter hidrológico, geológico, geotécnico, entre otros, pues ello busca armonizar, unificar y estandarizar criterios aplicables en toda la entidad federativa, incluso por razones de seguridad e interés público.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada.

VIGÉSIMO SEGUNDO.—La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal. En su décimo concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual vulnera la facultad municipal para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el gobierno local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana, según lo previsto en los artículos 115, fracción II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Asimismo, aduce que ni en la Constitución Federal ni en la local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

Refiere que de los artículos 157 y 158 de la ley local impugnada se desprenden las facultades del Municipio para: **1)** convenir y acordar con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, la coordinación relacionada con la planeación y programación del desarrollo municipal, así como la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal; y, **2)** celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración. En tanto que el diverso 159 del propio ordenamiento dispone que los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación (que son aquellos que tienen por



objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); y convenios de asociación con objeto común (que son aquellos en los que las partes se proponen a prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).

"Artículo 20. El Estado, así como los Municipios crearán organismos de planeación urbana, como instancias técnicas para la planeación integral del territorio estatal, metropolitano o municipal.

"Para los efectos de coordinación y concertación de planes y programas, el Congreso del Estado legislará sobre la creación de un organismo de planeación urbana de la zona metropolitana, respetando las facultades y obligaciones constitucionales otorgadas a los tres niveles de Gobierno."

"Décimo. En un plazo de que (sic) no mayor a 12 –doce– meses a la entrada en vigor del presente decreto, el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, crearán los organismos metropolitanos señalados en esta ley.

"Para tal efecto, remitirán al Congreso del Estado las iniciativas que resulten necesarias, las cuales deberán formularse atendiendo lo señalado en la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y Municipios; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León; Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y demás Leyes aplicables."

Son **fundados** lo argumentos del Municipio actor.

Los artículos 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal, de los cuales se duele el Municipio actor, disponen lo siguiente:



"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(Adicionado [N. de E. Reformado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

"Artículo 116. ...

"VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y



operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

De lo transcrito se desprende que los Municipios cuentan con la competencia constitucional para, por un lado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; asimismo, pueden celebrar convenio con el Estado al que pertenecen, a efecto de que éste último asuma la prestación de sus servicios y funciones públicas, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; y por otro, que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, **la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

Ahora bien, los artículos 31, 32 y 33 de la ley general de la materia⁷⁴ regulan lo relativo a la **constitución de programas metropolitanos y zonas conurbadas,**

⁷⁴ "Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal."

"Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

"En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.



a través de la coordinación de la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, atendiendo fundamentalmente a **dos supuestos concretos**:

a) **Zona metropolitana o conurbada interestatal**, la cual comprende dos o más centros de población situados en los territorios de entidades federativas vecinas, la cual se registrará por una **Comisión de Ordenamiento** de carácter permanente, integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano quien lo presidirá, y tendrá como facultades establecer mecanismos de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado; formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionar y evaluar su cumplimiento.

b) **Zona metropolitana o conurbada estatal**, las cuales se encuentran ubicadas en el territorio de dos o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales para planear de manera conjunta su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 36 de la ley general de la materia,⁷⁵ determina que la regulación para la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se llevará a cabo a través de las siguientes instancias:

"Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento."

"Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

⁷⁵ "Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, **se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.**



1) Una **Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación**, la cual se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate; tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; sesionará por lo menos trimestralmente; y podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno.

2) Un **Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano**, que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno, así como de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría; sesionará por lo menos trimestralmente y de entre sus integrantes elegirán a quien los presida.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará **a través de las instancias siguientes:**

"I. **Una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación**, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

"II. **Un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano** que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

"Dicho consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

"III. **Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente.** La Comisión de Ordenamiento Metropolitano y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta ley y la legislación estatal aplicable;

"IV. **Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes;** y,

"V. **Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.**"



3) Los mecanismos técnicos a cargo de los Estados y Municipios, bajo la figura que corresponda, sesionarán permanentemente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por la ley general de la materia y la legislación estatal aplicable.

4) Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes.

5) Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.

En esos términos, este Tribunal Pleno observa que, atendiendo al marco constitucional, así como el establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, **la constitución, planeación y gestión urbana de las zonas metropolitanas o conurbadas se lleva a cabo a través de la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, y en los términos de las instancias y mecanismos que prevé dicho instrumento normativo, sin que se desprenda habilitación alguna a las entidades federativas para la constitución de organismos que desarrollen de manera exclusiva y excluyente ese tipo de facultades.**

En efecto, la circunstancia de que en el orden normativo local se prevea la facultad del Congreso Local para crear un organismo encargado de la planeación urbana de zonas metropolitanas o conurbadas rompe con el sistema de coordinación establecido en la ley general de la materia, siendo que, además, se dejaría de lado la intervención directa del ente municipal en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de desarrollo urbano y gestión de ese tipo de zonas, en violación a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal.

Aunado a ello, este Pleno observa que la constitución de un organismo encaminado al desarrollo de las competencias constitucionales que corresponden al ente municipal en materia de desarrollo urbano, podría constituirse en una autoridad intermedia frente al Municipio con respecto al gobierno local, en términos de coordinación y gestión de zonas metropolitanas o conurbado, en



violación al artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo en cuenta que las normas impugnadas no prevén lineamientos o parámetros en torno a su naturaleza, integración y facultades, pues aun y cuando se otorgue derecho de iniciativa ante el Congreso Local a los Municipios de la entidad federativa, lo cierto es que la definición de tales aspectos queda sujeto a la discusión y deliberación en el seno de dicha autoridad legislativa.

Es aplicable el criterio establecido en la **jurisprudencia P./J. 10/2000**,⁷⁶ emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, registro digital: 192326).

Finalmente, es de hacer notar que el primer párrafo del artículo décimo transitorio impugnado resulta igualmente inconstitucional, en la medida en que establece un plazo que vincula al Municipio actor para la creación del organismo metropolitano a que se refiere el artículo 20, segundo párrafo, de la propia ley local impugnada, siendo que, como se expresó, ello no encuentra sustento en la ley general que rige a la materia.

Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de los **artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio** de la ley local impugnada.

⁷⁶ De texto: "El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno."



VIGÉSIMO TERCERO.—La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal. En su décimo quinto concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que el artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada, restringe su facultad para determinar, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la previa existencia de un decreto del Gobierno Federal o local, en violación a la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII, XV, 10, 46, párrafo cuarto, 77 Bis, fracción IV, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El artículo 136, fracción III, inciso a), impugnado, establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,



"d) Por pendientes mayores al 45%."

Es **fundado** el argumento del Municipio actor.

En primer término, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 31/2010, en sesión de cinco de abril de dos mil once, ha establecido que tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población.

Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.

En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad federativa, también lo es que los programas de desarrollo urbano



municipal deben ser congruentes con los de ordenamiento ecológico federales y locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Lo anterior se encuentra recogido en la **jurisprudencia P./J. 38/2011 (9a.)**, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 288, registro digital: 160856).

Asimismo, se estableció que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, que son paralelas y complementarias:

1) La 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 diversos niveles de gobierno.

2) La 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.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.), de rubro: "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUI-



LIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 298, registro: 160790).

Atendiendo a lo expuesto, los artículos 8, fracciones V, VIII y XV, 46, fracción X, y penúltimo y antepenúltimo párrafos, 77 Bis, fracción IV, de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente** disponen, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 8o. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

"V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local; ...

"VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 Bis 4 de esta ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas; ...

"XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente."

"Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas: ...

"X. Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; y,

"XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

"...

"Asimismo, corresponde a los Municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.



"En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población."

"Artículo 77 Bis. Los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente: ...

"IV. Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de otras áreas naturales protegidas previamente declarada (sic) como tales por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes.

"Asimismo, cuando el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México establezcan un área natural protegida cuya superficie incluya total o parcialmente una o varias áreas destinadas voluntariamente a la conservación, tomarán en consideración las estrategias de manejo determinadas en los certificados que expida la secretaría."

De los preceptos transcritos se advierte claramente que **los Municipios cuentan con facultades para la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, zonas de conservación ecológica municipales, las cuales tienen el carácter de áreas naturales protegidas.**

En ese sentido, la norma impugnada por el actor, al prever que corresponde a los Municipios la determinación de zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica como áreas no urbanizables, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, únicamente por causa de preservación ecoló-



gica decretadas por la Federación o el Estado, desconoce y restringe la referida facultad concurrente municipal reconocida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para la creación de áreas naturales protegidas, vulnerando con ello, además, el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, que reconoce expresamente su competencia para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

En esa medida, lo procedente es declarar la **invalidez** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;**", contenida en el **inciso a)** de la **fracción III** del **artículo 136** de la ley local impugnada, la cual, con motivo de ello, deberá leerse: "**a) Por causa de preservación ecológica;**".

VIGÉSIMO CUARTO.—**La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local.** En su vigésimo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376, 382, párrafos segundo, tercero y cuarto de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar clausuras y suspensiones de obras que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, de una autorización judicial previa, lo que vulnera la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial, ya que con ello se impide que ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas:

Aduce que de acuerdo con lo resuelto por ese Alto Tribunal en la controversia constitucional 1/95, se desprende que en el ejercicio de su potestad de mando, la administración pública municipal no se encuentra sujeta a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia Administrativa, mucho menos a la potestad jurisdiccional de los tribunales locales, puesto que opera bajo el principio



de autotutela administrativa, y que la intervención de la jurisdicción administrativa solamente se actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.

Así, sostiene que las normas impugnadas transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de subordinación frente al Poder Judicial, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sea producto de una resolución judicial.

Los artículos impugnados en este apartado establecen lo siguiente:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 –cinco– días hábiles, mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura.

"Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que para cada caso correspondan.

"En materia de aplicación, ejecución de medidas cautelares de seguridad y de sanciones los Municipios serán responsables de elaborar los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes."



"Artículo 368. Son medidas cautelares de seguridad las siguientes:

"I. Interrupción inmediata de trabajos cuya ejecución provoque o esté provocando riesgos a la integridad personal o patrimonial de las personas, o a quienes carezcan del permiso correspondiente."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales y judiciales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 375. Serán sanciones administrativas:

"I. La rescisión de convenios;

"II. La demolición o retiro parcial o total de escombros;

"III. La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;

"IV. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y,

"V. El retiro de los anuncios y sus estructuras."

"Artículo 376. Serán sanciones judiciales:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos: ...



"La autoridad judicial competente, a solicitud del Municipio interesado ratificará la medida cautelar de seguridad impuesta por la autoridad municipal en el término de 5 –cinco– días a partir de recibida la solicitud, en todos los casos.

"En el caso de las suspensiones se considerará medida cautelar judicial, y por tanto no es necesario el derecho de audiencia.

"En el caso de las clausuras, se seguirá el procedimiento de juicio ordinario previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León."

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a las normas que impugna, resulta **parcialmente fundado**, por lo siguiente:

Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, analizó el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y observó que dicho precepto resultaba inconstitucional,⁷⁷ por violentar la competencia prevista a favor de los Municipios en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, **al subordinar el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización del uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local**, bajo las siguientes consideraciones:

"Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamiento humanos no implica que la facultad otorgada al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los distintos órdenes

⁷⁷ Por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial", consistente en declarar la invalidez del artículo 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.



de gobierno y regular mediante principios y bases generales el ejercicio de éstas, resulte omnímoda o ilimitada, pues no puede desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, conclusión que encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011,⁷⁸ de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.'. (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).

"Entre las atribuciones enlistadas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal se encuentra la señalada con el inciso d), por la que se faculta al Municipio a autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

"Tales atribuciones exigen que sea el Municipio quien directamente se encargue de revisar la legalidad de las acciones urbanísticas que se lleven a cabo en su espacio territorial. En este sentido puede decirse que las facultades descritas en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, constituyen el fundamento de los mecanismos de autotutela administrativa de los que puede hacer uso el Municipio para verificar la legalidad de las acciones urbanísticas que se realicen en su territorio, así como su apego a los planes municipales de desarrollo urbano.

"Ahora bien, en el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se establecen dos mandatos específicos: El primero ordena que sea en la legislación local donde se definan los casos y condiciones para la

⁷⁸ De texto: "Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor."



suspensión y clausura de las obras en ejecución. Esta prescripción es consistente con la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal para distribuir competencias en esta materia, la que en este caso se traduce en la atribución que se confiere a los Congresos de los Estados para que establezcan en la ley los supuestos normativos que pueden dar lugar a la suspensión y clausura de obras en ejecución.

"El segundo mandato ordena que en las leyes locales se establezca que la suspensión y clausura de obras en ejecución sea producto de resolución judicial.

"Esta última disposición transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, porque subordina el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local, la cual carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.

"Por lo anterior, se declara la invalidez del artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial."

Atento al precedente citado, este Tribunal Pleno observa que, en el caso, los artículos **367, párrafo segundo**, en su porción normativa "***mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura***", **370**, en su porción normativa "***y judiciales***", **376, párrafo primero**, en su porción normativa "***judiciales***", y **382, párrafos segundo, tercero y cuarto**, que impugna el Municipio actor resultan **inconstitucionales**, toda vez que el control judicial que establece el legislador local afecta su competencia para decretar suspensiones o clausuras como medidas de seguridad, lo cual **subordina su función de tutela administrativa en materia de asentamientos humanos a la decisión de una autoridad distinta que carece de atribuciones constitucionales para intervenir en la vigilancia del uso de suelo.**

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 368, fracción I, y 375 de la ley local impugnada; y declarar la **invalidez** de los **artículos**



367, párrafo segundo, en su porción normativa, "***mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura***", **370**, en su porción normativa "***y judiciales***", **376, párrafo primero**, en su porción normativa "***judiciales***", y **382, párrafos segundo, tercero y cuarto**, de ese mismo ordenamiento, a fin de que estos últimos preceptos se lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 –cinco– días hábiles."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;



"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y programas de desarrollo urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,



"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

VIGÉSIMO QUINTO.—La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver. En su vigésimo segundo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual, a su parecer, desconoce su competencia constitucional para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

Asimismo, aduce que la Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia, lo cual coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver, conforme a sus necesidades y condiciones particulares. Las normas impugnadas a que alude el Municipio actor son del tenor siguiente:

"Artículo 259. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:



"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar; constituye la factibilidad de uso de suelo: 10 –diez– días hábiles;

"II. Lineamientos generales de diseño urbano: 10 –diez– días hábiles;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo: 20 –veinte– días hábiles;

"IV. Plano de rasantes: 5 –cinco– días hábiles;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción: 20 –veinte– días hábiles;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente: 10 –diez– días hábiles;

"VII. Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 15 –quince– días hábiles;

"VIII. Constancia de terminación de obras, y liberación de garantías: 40 –cuarenta– días hábiles; y,

"IX. Municipalización: 10 –diez– días hábiles.

"En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. La resolución negativa deberá ser notificada al interesado en el término de 3 –tres– días hábiles para que en su caso haga uso del derecho de interponer los recursos administrativos presentes en esta ley.

"En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término



menor al señalado en el primer párrafo de este artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor."

"Artículo 305. Las autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones serán expedidas por la autoridad municipal competente y tendrán por objeto aprobar el número, superficie y dimensiones de los lotes resultantes.

"Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán expedidas en el término de 10 –diez– días hábiles contados a partir de que sean satisfechos los requisitos establecidos en el presente capítulo para su obtención, y tendrán una vigencia de 150-ciento cincuenta días hábiles a partir de su expedición, para la inscripción del predio correspondiente ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

"Artículo 309. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados, estando debidamente acompañados de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de uso de suelo: 5 –cinco– días hábiles;

"II. Fijación de lineamientos: 5 –cinco– días hábiles;

"III. Licencia de uso de suelo; o su modificación: 10 –diez– días hábiles;

"IV. Licencia de construcción; o su modificación: 10 –diez– días hábiles;

"V. Prórrogas para terminación de obras: 5 –cinco– días hábiles;

"VI. Constancia de terminación de obras: 5 –cinco– días hábiles;

"VII. Proyecto de ventas en condominio, cuando así se requiera y garantía suficiente: 10 –diez– días hábiles;

"VIII. Prórrogas para terminación de obras en condominio y reducción de garantías: 10 –diez– días hábiles;



"IX. Constancia de terminación de obras en condominio y liberación de garantías: 10 –diez– días hábiles; y,

"X. Licencia de uso de edificación: 10-diez días hábiles."

"Artículo 319. La autoridad municipal competente, una vez que reciba la solicitud del proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, la revisará y dictaminará en un plazo no mayor de 10 –diez– días hábiles. En el caso de las personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar se dictaminará en un plazo no mayor a 3 –tres– días. Si el dictamen descalifica el proyecto de construcción, se notificará al solicitante para los efectos que establezcan esta ley y demás disposiciones de carácter general expedidas por el Ayuntamiento. Si el dictamen recomienda autorizar el proyecto de construcción, de inmediato se expedirá la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Hacienda aplicable: ..."

Lo alegado por el Municipio actor respecto de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley local impugnada, resulta **infundado**, pues, como se ha explicado, la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones de los particulares en la materia que se analiza, de ninguna manera incide en el ámbito de la competencia municipal que alega, toda vez que ello se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general de la materia,⁷⁹ cuya última fracción determina la obligación de prever

⁷⁹ "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

"I. **Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial**, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley; ...

"XXV. **Establecer en las leyes** y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, **en las cuales se debe prever por lo menos** las formalidades y requisitos, procedimientos,



en la legislación los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.

No obstante, **este Tribunal Pleno advierte que el artículo 319 impugnado resulta inconstitucional**, en la medida en que no se limita a establecer un plazo para dar respuesta a una solicitud de proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, sino que **vincula al Municipio actor para que ejerza las facultades que tiene reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, y emita un **dictamen** en un plazo no mayor a diez días hábiles, y en el caso de personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar, dicho plazo se reduce a no más de tres días.

En efecto, a diferencia del resto de los preceptos impugnados, el artículo 319 incide directamente en la competencia constitucional del ente municipal, pues el legislador local no se limita a establecer un plazo de respuesta, sino que lo obliga a emitir a dar su opinión entorno la viabilidad de un proyecto de construcción en determinado tiempo establecido por el propio gobierno local, y a realizar ciertos actos posteriores en el caso de que el dictamen respectivo resulte favorable para el solicitante, caso en el cual **se obliga al Municipio a expedir la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción.**

Lo anterior, claramente afecta la autonomía del ente municipal, pues, como órgano de gobierno, cuenta con la autonomía para decidir cuándo ejercer sus facultades constitucionales y, en su caso, autorizar o no un respectivo proyecto de obra en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano u ordenamiento territorial, siendo que en el caso concreto, el plazo respectivo obliga al Municipio a emitir un **dictamen** y, siendo favorable, se le obliga a expedir la autorización solicitada, lo cual **lo convierte en un mero ejecutor de las reglas establecidas por el legislador local**, vulnerando su competencia constitucional.

causas de improcedencia, **tiempos de respuesta**, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia."



Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 259, 305, segundo párrafo, y 309 de la ley local impugnada; y declarar la **invalidéz del artículo 319** del propio ordenamiento.

VIGÉSIMO SEXTO.—La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica. En su vigésimo tercer concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada, establecen para efectos prácticos que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de resantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida (sólo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), lo cual viola la autonomía municipal, división de poderes y supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local establecía vigencias definidas para todas las autorizaciones. Tales previsiones, a su parecer, generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne; no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídica y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.

Agrega que cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los Jueces podrían llegar a considerar que la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aún a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

Además, señala que los preceptos impugnados resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.



Los preceptos impugnados por el Municipio actor, establecen lo siguiente:

"Artículo 291. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo tendrán las siguientes vigencias:

"I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."

"Artículo 304. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."

"Artículo 313. Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento.

"En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones."

Los preceptos anteriores establecen los siguientes supuestos en relación con la vigencia de ciertas autorizaciones:

a) La regla general dispone que **las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectóni-**



co o licencia de uso de suelo, **no tendrán vencimiento** (artículo 313, párrafo primero).

b) **En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta en tanto los nuevos** planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, **no las contravengan** (artículo 291, fracción I).

c) **En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta en tanto los nuevos** planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, **no las contravengan** (artículo 304, fracción I).

d) **En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas** en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, **deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones**.

Por su parte, el diverso numeral 93, último párrafo, invocado por el Municipio actor, del cual aduce que resulta contradictorio con los preceptos mencionados, dispone lo siguiente:

"Artículo 93. La modificación de los planes o programas de desarrollo urbano podrá realizarse en cualquier tiempo por la autoridad competente, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

"I. La variación sustancial de las condiciones y circunstancias que le dieron origen;

"II. Cambios en los aspectos financiero, social y político que los vuelva irrealizables u onerosos para la comunidad o a (sic) los particulares;

"III. Surjan alternativas más favorables por condiciones que no existían o se desconocían en el momento de ser aprobados o por nuevas técnicas que de-



terminen que lo planeado resulta contrario al principio de sustentabilidad, esto avalado por los estudios especializados correspondientes realizados por instituciones oficiales reconocidas en la materia;

"IV. Para incluir proyectos urbanísticos estratégicos no previstos en el programa; y,

"V. Cuando sobrevengan circunstancias que impidan su ejecución.

"La modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación."

Este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, pues las normas impugnadas violan el principio de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, impactando en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la circunstancia de que el legislador local establezca en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, "***estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan***", y por su parte, el determinar en el diverso 313 que las autorizaciones referidas, "***no tendrán vencimiento***", **impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos**, lo que se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuada del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.



Aunado a ello, el hecho de que el término de la vigencia de esos instrumentos se haga depender de la contravención del resto de las disposiciones aplicables, con motivo de "**una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas**", hace posible que, a través de reformas a leyes, normas técnicas, así como a programas o planes de las entidades federativas o, incluso, de la Federación, **se dejen sin efectos actos administrativos que el ente municipal realizó legalmente y en ejercicio de sus facultades constitucionales, afectando, en consecuencia, su autonomía constitucional**, en tanto que, a través de las normas impugnadas, se impide al Municipio contar con certeza para ejercer sus atribuciones constitucionales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, toda vez que, con las previsiones impugnadas, ello se hace depender de circunstancias ajenas a su voluntad.

Además, como alega el demandante, los preceptos impugnados entran en contradicción con el artículo 93, último párrafo, que invoca, pues la vigencia indefinida de las autorizaciones, se hace depender de la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano, lo que genera inseguridad jurídica, incluso, a los titulares con derechos adquiridos.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313** de la ley local impugnada.

VIGÉSIMO SÉPTIMO.—El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional. En su vigésimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor explica que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, que entre otras cosas **establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características: a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45%; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las**



autoridades correspondientes; **h)** Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; y, **i)** Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

Indica que se dejó de recoger lo establecido en el artículo 196, fracción I, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, que preveía una regla concreta para controlar acciones de crecimiento urbano en terrenos con pendiente natural, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, consistente en la prohibición expresa y categórica del desarrollador de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45%.

Además, señala que la ley local impugnada modificó sustancialmente el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal, que preveía un principio general de prevención en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio, debía considerar áreas no urbanizables por "prevención de riesgos"; mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables "**por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal**", puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no pueden prejugarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

Así, considera que el cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", cuando antes esa clasificación de área no urbanizable sólo debía atender a la "**prevención de riesgos**", lo que, a su parecer, hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes.

El artículo 136 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, establece lo siguiente:



"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45%."

Los argumentos del Municipio actor son **infundados**, pues, por un lado, independientemente de que el Congreso Local haya o no contemplado ciertos supuestos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, de ninguna forma con ello se acredita una afectación directa a la competencia que la Constitución Federal le reconoce al Municipio.

En primer término, en cuanto al alegato relativo a que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local,⁸⁰ que entre otras cosas establecía la obligación de los

⁸⁰ "Artículo 195. Los Municipios preverán en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tengan las siguientes características:

"I. Que las pendientes del suelo sean menores al 45%;



Municipios de prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tuvieran ciertas características, es de destacar que, de conformidad con el artículo 11, fracción XXIV, de la ley general de la materia,⁸¹ corresponde a los Municipios **promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos**, de manera que, independientemente de que el legislador local haya previsto o no la obligación del Municipio para abarcar ciertos aspectos en materia de resiliencia relacionados con las áreas de reserva de suelo, queda al ámbito municipal el regular esos aspectos, atendiendo a las particularidades que se le presenten, lo cual válidamente puede hacer al momento de formular y ejecutar sus planes o programas de desarrollo urbano de los centros de población.

"II. Que el suelo no tenga fallas o fracturas geológicas activas;

"III. Que el suelo no sea susceptible a derrumbes o deslizamientos;

"IV. Que el suelo no sea colapsable, dispersivo, granular suelto, corrosivo o con alto contenido de materia orgánica;

"V. Que el suelo no sea expansivo, a menos que se mejore la capacidad portante o de resistencia del mismo mediante estabilizaciones mecánicas, físicas y fisicoquímicas, indicadas por un laboratorio de mecánica de suelos, avalado por la autoridad municipal, y/o se retire totalmente el material contaminado que por acción química cause daños personales y materiales;

"VI. Que el suelo no sea inundable o pantanoso, a menos que se ejecuten las obras necesarias de saneamiento;

"VII. Que no se encuentren dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes;

"VIII. Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos;

"IX. Que en el área no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos;

"X. Que el suelo no tenga usos agropecuarios de alta productividad, bancos de material o actividades extractivas en producción;

"XI. Que el área no sea de recarga acuífera;

"XII. Que el área pueda integrarse al área urbana existente mediante la vialidad y el transporte urbano; y

"XIII. Que el área pueda ser dotada de infraestructura y los servicios públicos de agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica y alumbrado público."

⁸¹ "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"XXIV. **Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos.**"



Por otra parte, si bien el artículo 196, fracción I, de la anterior Ley de Desarrollo Urbano Municipal local,⁸² establecía la prohibición del desarrollo de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45% (cuarenta y cinco por ciento), lo cierto es que el artículo 136, fracción III, inciso d), del propio ordenamiento, declara como áreas no urbanizables, precisamente, aquellas zonas con pendientes mayores al 45% (cuarenta y cinco por ciento).

Finalmente, en relación con el argumento del Municipio actor consistente en que el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, considera como áreas no urbanizables, aquellas zonas "**por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal**"; cuando antes, en el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal,⁸³ esa clasificación sólo debía atender a la "**prevención de riesgos**", ello responde los mandatos contenidos en los artículos 10, fracción XXIV, 11, fracción XXIV y 46 de la ley general de la materia, los cuales disponen:

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

⁸² **Artículo 196.** Las acciones de crecimiento que se pretendan llevar a cabo en terrenos con pendiente natural, se sujetarán a las siguientes disposiciones:

"I. En terrenos con pendiente natural mayor al 45% –cuarenta y cinco– queda prohibido el desarrollo de cualquier acción urbana."

⁸³ **Artículo 121.** A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue: ...

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables:

"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por prevención de riesgo;

"c) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población; y,

"d) Por tener pendientes mayores al 45%."



"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos."

"Artículo 46. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la secretaría o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."

De los preceptos transcritos, se desprende, por un lado, la obligación de las entidades federativas de prevenir y evitar la ocupación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; y por otro, la **obligación de los Municipios de promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, así como considerar en sus planes o programas de desarrollo urbano las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos, tanto en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, como en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas**, siendo que en el otorgamiento de autorizaciones en materia de construcciones, edificaciones y realización de obras de infraestructura, tanto la Federación como las entidades federales y **los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil.**

De esta manera, el alegato del Municipio actor relativo a que, conforme a la legislación anterior, era más sencillo atender a la categoría abierta de "**prevención de riesgos**" y que conforme a la legislación que impugna, le resulta más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se



prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", con ello no desvirtúa en forma alguna la obligación que se desprende directamente de la ley general de la materia, en la cual debe realizar un análisis de riesgo y definir las medidas de mitigación respectivas.

Por tanto, en la medida en que el Municipio actor no acredita en este aspecto una afectación a su competencia constitucional en materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada.

VIGÉSIMO OCTAVO.—La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones. Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez. En su vigésimo quinto concepto de invalidez, el Municipio actor explica que el artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada, prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Local incluya en el Presupuesto de Egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, y que los Municipios que constituyan asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado; sin embargo, considera que la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional.

Asimismo, sostiene que el Congreso Local soslaya que la previsión de una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, es una necesidad y obligación jurídica, y no una prerrogativa de ejercicio potestativo, pues acorde con en el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecua-



das 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**", entre otras. Por tanto, concluye que si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.

Ahora bien, el artículo 42 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, dispone lo siguiente:

"Artículo 42. Los Municipios podrán constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado.

"Los fondos e instrumentos a que alude el párrafo anterior podrán dirigirse a:

"I. Apoyar, mediante garantías o avales, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos municipales;

"II. Apoyar o complementar a los Municipios o a los organismos o asociaciones intermunicipales, mediante el financiamiento correspondiente, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos de interés metropolitano, así como de los proyectos, información, investigación, consultoría, capacitación, divulgación y asistencia técnica necesarios; y,

"III. Apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria.

"Asimismo, mediante el diseño y operación de instrumentos financieros, se podrá promover una red de fondos de inversión metropolitana, que integre alianzas estratégicas con organismos empresariales, gobiernos, instituciones financieras,



inversionistas privados nacionales y extranjeros, y que permita multiplicar los recursos de inversión para el desarrollo metropolitano.

"Los convenios de asociación intermunicipal establecerán las reglas particulares para la integración y operación de dichos fondos, así como para la gestión común de las acciones, obras y servicios de interés metropolitano.

"Con independencia de que se suscriban o no convenios de asociación intermunicipal entre los Municipios que conforman una zona metropolitana, el Ejecutivo del Estado podrá incluir en el Presupuesto de Egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la Ley de Egresos respectiva.

"Los recursos de la partida señalada en el párrafo segundo y el párrafo anterior, se destinarán a proyectos de alcance metropolitano, que pueden incluir estudios, planes evaluaciones, programas, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso o para complementar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución.

"Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser viables y sustentables."

Del artículo que precede se desprende que, a través de celebración de convenios de asociación, los Municipios podrán, a través de la celebración de convenios de asociación, constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado**; además, de que, con independencia de que los Municipios celebren ese tipo de convenio, **el Ejecutivo Local podrá incluir en el Presupuesto de Egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desa-**



rollo Metropolitano, siendo que corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la Ley de Egresos respectiva.

Ahora bien, el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, dispone lo siguiente:

"Artículo 27. ...

"...

(Reformado, D.O.F. 6 de enero de 1992)

"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 de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; 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."

Es **infundado** lo alegado por el Municipio actor, pues contrario a lo que afirma, no existe obligación constitucional del gobierno local para establecer una partida que financie proyectos de alcance metropolitano, pues, atendiendo al marco general que se analiza, para llevar a cabo ese tipo de proyecto, se requiere el acuerdo de los tres órdenes de gobierno, en el cual, precisamente, determinen el reconocimiento e integración de una zona metropolitana y la forma de llevar su gestión; y por otro, la disponibilidad presupuestal para llevarla a cabo.



En efecto, el artículo 101, fracción II, de la ley general de la materia⁸⁴ dispone que la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para, el establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, así como **de conurbación o zona metropolitana**.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 33 de la ley general de la materia,⁸⁵ **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, se regulan por la legislación local** y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, los cuales planearán de manera coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Por su parte, el artículo 36, fracción V, del mismo ordenamiento⁸⁶ determina que, para **la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se deberán prever los mecanismos o fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, entre otros, el fondo metropolitano**.

⁸⁴ "Artículo 101. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para:

"I. La aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana;

"II. **El establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana.**"

⁸⁵ "Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

⁸⁶ "Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes: ...

"V. **Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.**"



De esta forma, la posibilidad de constitución de zonas metropolitanas o conurbadas se hace depender, por un lado, de la **disponibilidad presupuestaria de cada orden de gobierno** y, por otro, del **convenio de coordinación que al efecto se celebre**, en el que se acuerde la forma y términos en que se integrará un fondo metropolitano para su gestión, siendo que en los planes y programas municipales emitidos al efecto, se deberán establecer los objetivos y estrategias para los diferentes temas o materias, priorizando aquellos que sean de interés metropolitano, acorde con las previsiones del artículo 37 de la ley general de la materia.⁸⁷

Lo anterior es así, máxime que el artículo 42 impugnado, reconoce que los **Municipios de la entidad federativa pueden constituir fondos e instrumen-**

⁸⁷ **"Artículo 37.** Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

"I. Congruencia con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial;

"II. Un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo;

"III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;

"IV. La delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;

"V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;

"VI. Las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano;

"VII. Las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada;

"VIII. Las acciones de movilidad, incluyendo los medios de transporte público masivo, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental;

"IX. Las previsiones y acciones para mejorar las condiciones ambientales y el manejo integral de agua;

"X. Las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el espacio público;

"XI. Las estrategias para la conservación y el mejoramiento de la imagen urbana y del patrimonio natural y cultural;

"XII. Las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y resiliencia; y,

"XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana o conurbación.

"Adicionalmente, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta ley."



tos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, incluso garantías o avales, así como programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria, de donde resulta una potestad municipal para la constitución y gestión de zonas metropolitanas.

Elo, en consonancia con lo dispuesto por el diverso numeral 60, fracción VII, de la ley local impugnada, en el que se dispone que los planes y programas incluidos en el sistema estatal de planeación deberán estructurarse y contener, entre otras cosas, **los mecanismos de instrumentación financiera a utilizarse para sufragar las obras, acciones e inversiones propuestas en el plan o programa, conforme a las disposiciones fiscales y presupuestales aplicables.**

Asimismo, el artículo 96, cuarto párrafo, de la ley citada, dispone que **los mecanismos financieros y fiscales atenderán a las prioridades que establezcan los planes de desarrollo urbano**, y podrán dirigirse, entre otros, para apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para lograr zonas metropolitanas o conurbaciones más organizadas y compactas, y para atender las distintas necesidades del desarrollo urbano.

Por su parte, el diverso 97 del mismo ordenamiento, determina que todas las acciones, inversiones y obras relativas al aprovechamiento del territorio que realicen el Estado y los Municipios deberán sujetarse a lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, siendo que **sin este requisito la autoridad competente no podrá otorgar la autorización presupuestal o de financiamiento o las autorizaciones administrativas para efectuarlas.** Para tal efecto, la solicitud presupuestal correspondiente deberá incluir una exposición de la relación entre las acciones, inversiones y obras de que se trate con fundamento en los objetivos y metas de los planes de desarrollo urbano.

En esos términos, se observa que el **legislador local estableció reglas para el financiamiento y gestión de zonas metropolitanas o conurbanas de la entidad federativa, ajustándose a los parámetros establecidos en la ley general de la materia**, reconociendo que el ente municipal cuenta con la competencia para su constitución y financiamiento, siempre que exista disponibilidad



presupuestal y el acuerdo de coordinación celebrado con los diferentes órdenes de gobierno, lo cual puede tener sustento, incluso, con una partida presupuestal incorporada en el Presupuesto de Egresos del Estado, dirigida, precisamente, a financiar proyectos de alcance metropolitano.

Con las consideraciones anteriores no se pretende desconocer la importancia de garantizar el financiamiento de zonas metropolitanas o conurbadas. 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"; y 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". Cumpliendo este mandato, la ley general de la materia estableció la concurrencia entre los distintos órdenes para la constitución, financiamiento y gestión de zonas metropolitanas, sin embargo, ello se encuentra sujeto a los diversos objetivos, estrategias y proyectos para su desarrollo integral, atendiendo, sobre todo, a la disponibilidad presupuestal de cada orden de gobierno.

Por lo tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada.

VIGÉSIMO NOVENO.—Impugnación de diversas provisiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria. En este considerando se analizan los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno que formula el Municipio actor, los cuales se relacionan con diversas provisiones contenidas en la ley local impugnada relativas a la cesión de áreas municipales y al área libre complementaria, conforme a lo siguiente:

- En su décimo sexto concepto de invalidez alega que las provisiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada);



- En su décimo séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada);
- En su décimo octavo concepto de invalidez sostiene que la previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada); y
- En su décimo noveno concepto de invalidez considera que la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada).

Los artículos impugnados por el Municipio actor, establecen lo que se transcribe a continuación, resaltando las porciones normativas a que alude el demandante de manera específica:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17% –diecisiete– por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000 –cinco mil– metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000 –cinco mil– metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual



tendrá una vigencia de 3 –tres– meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley;

" ...

"Las construcciones y edificaciones de tipo mixto que se desarrollen en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, cederán en forma proporcional el 17% –diecisiete– por ciento del área libre de afectaciones, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30% deberán ser jardines.

"Las áreas de cesión para destinos, serán transmitidas al Municipio al momento de inscribir en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León el régimen de condominio correspondiente.

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.



"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8% –ocho– por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; Será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212 de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines."

A. Las provisiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente



autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada).
Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.

En su **décimo sexto concepto de invalidez** el Municipio actor menciona que el artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada establecen que la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada, y que en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal, lo que vulnera los principios consagrados en los artículos 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, pues, a su parecer, desconocen la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y que en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; puesto que sólo estarán exentos los bienes de domicilio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Sostiene que de conformidad con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, es responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna (salvo las autorizadas constitucionalmente), las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones que garanticen que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a las vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población; así como establecer disposiciones tendentes 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.

Con lo anterior pretende evidenciar que los preceptos impugnados contravienen la ley general, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes 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; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacios públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o programas municipales de desarrollo, de conurbaciones y de zonas metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o programas municipales de desarrollo urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Este Tribunal Pleno considera, por un parte, **infundados** los alegatos del Municipio actor en lo que se refiere al párrafo octavo del artículo 210 impugnado; y por otra, **fundados**, respecto a las impugnaciones que hace en torno al párrafo noveno del citado numeral.

En primer término, el octavo párrafo del referido artículo 210 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, establece lo siguiente:



"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada. ..."

En torno al precepto que antecede, resultan **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, toda vez que, de la revisión del marco constitucional y general establecido por el Congreso de la Unión, el legislador local, en este aspecto, estableció las previsiones necesarias para cumplir acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, sin que se advierta una afectación o restricción a las facultades que corresponden al orden de gobierno municipal.

En efecto, los artículos 57 y 76 de la ley general de la materia, disponen 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.

"Asimismo se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales, de asegurarse, previamente, a la expedición de las autorizaciones para



el uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como, de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, en particular, las afectaciones y destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.

"Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen."

"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.

"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."

De los artículos anteriores se desprende que las Legislaturas Locales tienen el deber 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, entre otros, de los Municipios, en localización, superficie y proporción adecuadas, así como para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de



los servicios públicos; aunado a ello, deben garantizar 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.**

Por su parte, del artículo 210 impugnado, se advierte que las áreas de cesión municipal son aquellas superficies de suelo que deben cederse gratuitamente al Municipio para destinos y equipamiento urbano público, por quienes lleven a cabo las acciones de crecimiento urbano señaladas en dicho precepto, sin condición, reserva o limitación alguna.

Asimismo, se determina que las áreas de cesión municipal serán clasificadas conforme al artículo 143 de la ley local impugnada,⁸⁸ como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas, estableciéndose como restricción que, por lo menos, **el 30%** (treinta por ciento) **deberán ser jardines.**

En esos términos, si bien es cierto que el legislador local estableció restricciones para efectuar una segunda cesión de área municipal, también lo es que dicha cesión tiene lugar con motivo de densificaciones urbanas previamente autorizadas; de donde se desprende una relación entre el trámite de la cesión de área municipal y el crecimiento urbano respectivo.

⁸⁸ Artículo 143. Los destinos de equipamiento urbano, se clasifican en **espacios abiertos y/o áreas verdes, equipamiento e infraestructura.**

"Los **espacios abiertos y/o áreas verdes se clasifican** a su vez en:

"I. Parques y/o espacios abiertos:

- "a) Parques nacionales;
- "b) Parques estatales y regionales;
- "c) Parques metropolitanos;
- "d) Parques comunitarios;
- "e) Parques vecinales o de barrio;
- "f) Corredores sustentables;
- "g) Plazas, explanadas;
- "h) Especiales; y,
- "i) Otros

"III (sic). **Jardines, parques públicos y otras áreas preservación ecológica;**

"IV. **Presas, estanques, lagos y lagunas;** y,

"IV. (sic). **Ríos, arroyos, veneros, escurrimientos.**"



Ello es así, pues la cesión de área municipal responde a un crecimiento poblacional en un área determinada, acorde con estudios técnicos específicos, de los cuales se desprenda su factibilidad y sustentabilidad para garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante, así como la debida prestación de los servicios públicos.

En ese orden, se observa que la norma impugnada, cumple con el mandato previsto en la ley general de la materia, consistente en **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**, siendo que, para llevar a cabo donaciones o cesiones adicionales, la norma impugnada prevé que ello dependerá, en todo caso, de **una acción de crecimiento urbano previamente autorizada**.

Ahora, al artículo 210, en su párrafo noveno, dispone lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión."

En relación con dicho precepto, este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que dicha previsión, al establecer que en las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión, ello, conforme a lo expuesto, **frustra el objetivo relativo a la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público** en términos de la ley general de la materia; y en segundo lugar, **se desatiende el mandato consistente en que las leyes locales deben garantizar que se efectúen las cesiones correspondientes de espacios públicos en proporción adecuada,**



pues se impide al Municipio obtener las superficies necesarias para crear y adecuar espacios públicos ante una acción de densificación y un cambio de uso de suelo distinto al habitacional, todo lo cual incide negativamente en el ámbito de competencia que le confiere el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del párrafo octavo del **artículo 210**, de la ley local impugnada; y declarar la **invalidéz** del **párrafo noveno** de ese mismo precepto.

B. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.

Ahora bien, en su **décimo séptimo concepto de invalidez**, el Municipio actor alega que el artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece que, en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8% sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos; regla que considera no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación; por lo que, a su parecer, ello resulta violatorio de los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado, artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece lo que se transcribe a continuación:

"Artículo 210. ...

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria



a razón del 8% –ocho– por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

Dicho lo anterior, el Municipio actor sostiene que la previsión que impugna conlleva a que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios, ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público del que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos**;

2. Las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras, lo que no puede ocurrir si el derecho de propiedad sobre el "área libre complementaria" sigue bajo la titularidad del desarrollador;

3. La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes, lo que no se satisface con el "área libre complementaria";

4. La ley estatal, de acuerdo con el principio de protección y progresividad del espacio público, **debe fomentar la creación y ampliación de los espacios públicos, evitando que puedan verse disminuidos**; disminución que ocurre cuando se permite la densificación (incremento de la población o de la vivienda) sin el incremento proporcional del espacio público correspondiente;



5. No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplicables, de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas;

6. No se permite que los planes o programas municipales de desarrollo urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales;

7. Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente, no obstante que su creación constituye una causa de utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la ley general de la materia.

Son **infundados** los argumentos del Municipio actor en este aspecto, toda vez que el "**área libre complementaria**" establecida por el legislador local, únicamente se prevé con motivo de **densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones**, lo cual implica el desarrollo de obras e infraestructura dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, **sin que ello abarque nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación**.

Bajo esa lógica, precisamente, el legislador local estableció que el "área libre complementaria" no cuenta para el cálculo del área libre del coeficiente de ocupación de Suelo-COS y/o coeficiente de absorción y área verde-CAAV, indicando que será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas, pudiendo ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público, **todo ello dentro del área urbana objeto de densificación previamente autorizado**.

En ese sentido, consideró conveniente, atendiendo a las factibilidades de las obras desarrolladas en un fraccionamiento, que el área libre complementaria fuera a razón del 8% (ocho por ciento) sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos.



Así, no se advierte afectación alguna a la competencia del Municipio actor, cuando alega que la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; pues, como se explicó, el "área libre complementaria" prevista en la ley local impugnada, no entra dentro de las cesiones de áreas municipales nuevas o adicionales, sino que en "***densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones***", de manera que ello no restringe en forma alguna sus atribuciones para desarrollar sus planes o programas municipales de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público, las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales; ni mucho menos se le impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo séptimo concepto de invalidez que formula el Municipio actor, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada.

C. La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, párrafo segundo, fracción I, de la ley local impugnada). Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.

Continuando con el análisis de las alegaciones del demandante en este considerando, en su **décimo octavo concepto de invalidez**, explica que los artículos 210, párrafos cuarto y sexto,⁸⁹ y 250, fracción I,⁹⁰ de la ley local impugnada,

⁸⁹ "Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30% deberán ser jardines."

⁹⁰ "Artículo 250. **El espacio público producto de cesión municipal** conforme al artículo 210 de esta ley, **será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.**



establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el treinta por ciento (30%) deberán ser jardines; lo cual en determinado caso permitiría que setenta por ciento (70%) de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual, a su parecer, viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, V, último párrafo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII, y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en zonas inundables o de riesgos. Así, afirma que no se satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la referida ley general para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

Es **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que las previsiones relativas a que las áreas de cesión municipal podrán ser destinadas a "lagunas", escapan del marco previsto en la ley general de la materia.

En efecto, los artículos 74, párrafo tercero, fracción IV; 75, fracciones V y VI; y 76 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establecen lo siguiente:

"Artículo 74. ...

"Los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano incluirán los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, contemplando la participación social efectiva a través de la consulta, la opinión y la deliberación con las personas y sus organizaciones e instituciones, para determinar las prioridades y los proyectos sobre espacio público y para dar seguimiento a la ejecución de obras, la evaluación de los programas y la operación y funcionamiento de dichos espacios y entre otras acciones, las siguientes: ...

Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:
"I. **Parques, plazas, lagunas y jardines.**"



"IV. Definir la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social en cada barrio con relación a la función que tendrán y a la ubicación de los beneficiarios, como centros docentes y de salud, espacios públicos para la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento, respetando las normas y lineamientos vigentes, y..."

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: ...

"V. Se procurará mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura, tomando como base de cálculo las normas nacionales en la materia;

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso."

"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.

"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."

De los preceptos que anteceden se desprende que, con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público:

a) Los Municipios cuentan con la facultad de definir, en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, la mejor localización y dimensiones



de los equipamientos colectivos de interés público o social, como son las **zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento.**

b) Se debe procurar mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura; siendo que **los espacios públicos originalmente destinados a zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso.**

c) Las leyes locales deben establecer qué disposiciones a través de las cuales **los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos,** las que **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.**

En esos términos, resulta claro que la previsión relativa a que las áreas de cesión municipal puedan ser destinadas como "lagunas", rompe el esquema previsto por la ley general de la materia, pues ello **implica que una parte de la cesión o donación a favor del Municipio se destine a un área residual, una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas con relación al promedio del fraccionamiento conjunto urbano.**

Asimismo, al considerar el legislador local que las áreas verdes que contemple un área de cesión municipal puedan ser destinadas a "lagunas", **se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, previsto en el la fracción VII, del artículo 4 de la ley general de la materia,**⁹¹ el cual se traduce en la **obligación de los tres órdenes de gobierno de crear condiciones de**

⁹¹ Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública: ...

"VII. Protección y progresividad del espacio público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes."



habitabilidad de los espacios públicos, para una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciadas por personas y grupos. Lo anterior, en relación con la competencia constitucional reconocida al ente municipal para la prestación y cumplimiento de las funciones y servicios públicos que tiene a su cargo, de conformidad con el artículo 115, fracciones III y IV, de la Constitución Federal.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de las porciones normativas "**y lagunas**", contenidas en los **párrafos cuarto y sexto del artículo 210**, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la **fracción I** del párrafo segundo del **artículo 250**, ambos de la ley local impugnada; de manera que tales preceptos, en esas partes, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30% deberán ser jardines."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines."

D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación con su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.



Finalmente, en su **décimo noveno concepto de invalidez**, el Municipio demandante manifiesta que los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado; sin embargo, considera que la ambigüedad de tales preceptos impiden afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio; esto es, no se genera certeza para determinar con precisión si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización. Aunado a ello, indica que esa obligación se limita a ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de los predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, y que con ello se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

Los artículos impugnados por el Municipio actor en estos aspectos, se transcriben como sigue:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17% –diecisiete– por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000 –cinco mil– metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000 –cinco mil– metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio



que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3 –tres– meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212⁹² de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

⁹² "Artículo 212. En construcciones para nuevas edificaciones en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, se deberá ceder una superficie a favor del Municipio conforme a lo siguiente:

"I. Los predios habitacionales unifamiliares, cederán el 17% –diecisiete– por ciento del área libre de afectaciones, o 22–veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En el caso de habitación unifamiliar o que la cesión del área no sea mayor de 300 –trescientos– metros cuadrados, podrá hacerse la cesión o el pago correspondiente;

"II. Los predios habitacionales multifamiliares, cederán el 17% –diecisiete– por ciento del área libre de afectaciones, o 22–veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor;

"III. Los predios no habitacionales cederán o pagarán el 7% –siete– por ciento del área libre de afectaciones;

"IV. Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley; y

"V. Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley.

"Cuando se opte por el pago, se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá vigencia de tres meses.

"Tratándose de cesión, esta deberá ser destinada para la formación de áreas verdes, equipamiento urbano público y reservas territoriales; en el caso de pago en efectivo, este deberá ser destinado a la adquisición de áreas verdes.

"La violación a lo dispuesto en este precepto será sancionada de conformidad con lo establecido en el artículo 50, fracción XXII, y demás aplicables de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León."



Son **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, **toda vez que no se advierte que los preceptos que impugna afecten o restrinjan en forma alguna su competencia constitucional**, aunado a que de la sola lectura conjunta, sistemática y teleológica de los numerales que refiere, se desprende que la obligación de ceder áreas municipales en parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado, corresponde, precisamente como menciona el demandante, **a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización**. (sic)

Si bien es cierto que el artículo 230, en su fracción III, determina que "**los predios**" sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, "**deberán ceder**" al Municipio el área municipal correspondiente conforme lo disponen los artículos 212 y 234 de la ley local impugnada, lo cierto es que ello no lleva a generar inseguridad jurídica alguna a sus destinatarios, puesto que resulta claro que la obligación de ceder el área municipal respectiva corre a cargo del **titular del predio sujeto a parcelación que se ubique fuera de fraccionamientos autorizados**, quien en su caso deberá solicitar la autorización para la subdivisión o parcelación respectiva.

Por otra parte, el artículo 210, fracción X, de la ley local impugnada, establece dos supuestos claramente diferenciados:

a) En predios de cinco mil metros cuadrados o más, se deberá ceder el 17% (diecisiete por ciento), menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación.

b) En predios menores a cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones del Municipio, se podrá hacer cesión o el pago correspondiente, tomando en cuenta el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de tres meses; y defiriéndose esa obligación conforme al artículo 234, esto es, hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio.

De manera que no existe la falta de certeza o seguridad jurídica que alega el demandante en torno a las disposiciones normativas que impugna; siendo



que este Tribunal Pleno no advierte afectación alguna a su competencia constitucional con tales previsiones.

Ahora bien, en cuanto a que tales preceptos únicamente se refieren a la cesión de áreas municipales respecto de predios con uso de suelo habitacional, excluyendo los de uso comercial, de servicios e industrial, resulta igualmente **infundado** que ello afecte su competencia reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, máxime que lo que impugna se encuentra comprendido en el artículo 212, en sus fracciones IV y V, de la propia ley local impugnada, los cuales disponen, por una parte, que: "Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley" y "Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley."

De esta manera, la cesión de áreas municipales que alega el Municipio no se restringe a los predios habitacionales, sino también aquellos que tengan usos de suelo mixtos y, en todo caso, respecto a las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se deberá estar a las reglas de cesión que dispone el referido artículo 210, cuyas fracciones III y IV, contemplan lo relativo a fraccionamientos comerciales y de servicios, así como de parques industriales, respectivamente, en los términos siguientes:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios: el 7% –siete– por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, plazas y similares;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales: el 7% –siete– por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de áreas verdes y deportivas dentro del propio fraccionamiento; ...

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión



municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público."

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo noveno concepto de invalidez que formula el actor, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada.

TRIGÉSIMO.—Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria. En su vigésimo primer concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso y, por otro, que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.

Al respecto, menciona que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local,⁹³ establecía que el titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público,

⁹³ **Artículo 205.** El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

"IV. Cumplir con la obligación de terminar la construcción de las obras de urbanización, otorgando al Municipio la garantía hipotecaria o fianza suficiente la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, misma que será liberada al cumplirse las obligaciones respectivas."



recolección de basura y mantenimiento de la arborización hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.

En ese sentido, considera que el Congreso Local se arroga la facultad del Municipio de regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

Las normas a que alude el Municipio actor, artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, establecen lo siguiente:

"Artículo 208. Quienes lleven a cabo alguno de los fraccionamientos señalados en las fracciones I al V del artículo 206⁹⁴ de esta ley, estarán obligados a realizar las siguientes obras de urbanización: ...

"V. El alumbrado público, el cual deberá contar con un sistema ahorrador de energía y ser conforme a las especificaciones municipales;

"VI. La nomenclatura, señalización vial y mobiliario urbano."

"Artículo 214. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

⁹⁴ "Artículo 206. El fraccionamiento y la urbanización del suelo deberán cumplir con lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial aplicables, además de lo que determinen las disposiciones de carácter general que expida la autoridad municipal correspondiente.

"Para los efectos de esta ley los fraccionamientos se clasifican en:

"I. Fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata;

"II. Fraccionamientos habitacionales de urbanización progresiva;

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios;

"IV. Fraccionamientos o parques Industriales;

"V. Fraccionamientos funerarios o cementerios."



"VI. Cubrir los gastos de los servicios públicos municipales, en los siguientes términos:

"a) El alumbrado público y la recolección de basura, hasta por 6 –seis– meses después de la inscripción del proyecto de ventas, en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.

"El titular del fraccionamiento autorizado deberá presentar al Municipio correspondiente, el proyecto de ventas debidamente inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León y la autoridad municipal competente, en el término máximo de 5 días hábiles posteriores, expedirá y entregará al titular, la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio del alumbrado público y la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio de recolección de basura, donde les informa de la fecha en que la factura correspondiente será elaborada con cargo al Municipio, la cual será a los 6 meses posteriores a la fecha de inscripción mencionada; y,

"b) Los servicios de agua potable, drenaje sanitario y electricidad de los equipamientos, mantenimiento de la arborización y vigilancia, hasta la municipalización del fraccionamiento."

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas: ...

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;



"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y,

"IX. Municipalización."

"Artículo 287. Las resoluciones que emita la autoridad municipal competente en las diferentes etapas dentro del procedimiento para el desarrollo de un fraccionamiento, autorizarán a los desarrolladores a: ...

"IV. En el caso de la autorización del proyecto de ventas o enajenación: después de la inscripción del plano, y el acuerdo en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, establecer relaciones con terceros con el propósito de transmitir la propiedad de los diferentes lotes que componen el fraccionamiento; y,

"V. En el caso de la constancia de terminación de obras y el levantamiento del acta correspondiente: tendrán como consecuencia la liberación de las garantías otorgadas y de los compromisos contraídos a cargo del desarrollador; subsistiendo sólo las garantías necesarias contra vicios ocultos de pavimento, cordones, banquetas y drenaje pluvial por un periodo de 3 –tres– años."

Es **infundado** lo que hace valer el Municipio actor, pues el hecho de que el legislador local disponga que el costo financiero de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura, tratándose de fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata, pasará al Municipio seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, **no implica en forma alguna que se vulnere su competencia constitucional**, ni que el legislador local se arrogue la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta o la forma en que el Municipio debe administrar los servicios públicos de su competencia.

Ello es así, pues en los artículos 271 y 272⁹⁶ de la ley local impugnada se establece como potestad del Municipio la aprobación del proyecto de ventas

⁹⁶ (sic)



respectivo, disposición que reconoce la posibilidad que puede ser aprobado aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos. Dichos dispositivos establecen lo siguiente:

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y,

"IX. Municipalización."

"Artículo 271. Aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, la autoridad municipal podrá autorizar el proyecto de ventas, para la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, y haya cumplido con:



"I. La transmisión de las áreas destinadas a vías, servicios y demás funciones públicas, según lo establece esta ley y la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; y,

"II. El otorgamiento de la garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20%. La duración de esta garantía, será conforme al programa de obras por ejecutar.

"Se consideran fiscales los créditos a favor del Municipio derivados del incumplimiento de obligaciones referentes a la realización de obras o infraestructuras de urbanización e instalaciones de servicios públicos, en toda clase de fraccionamientos o conjuntos."

"Artículo 272. Una vez expedida la autorización del proyecto de ventas, para celebrar operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad, el fraccionador deberá inscribir los planos autorizados ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León. Con este acto se tendrán por transmitidas o cedidas las áreas correspondientes al Municipio, quedando pendiente la prestación de los servicios públicos que corresponden al Municipio, conforme el artículo 214 de esta ley."

"Artículo 282. Para solicitar la municipalización de un fraccionamiento, el interesado deberá presentar a la autoridad municipal competente la siguiente documentación:

"I. Solicitud de municipalización del fraccionamiento;

"II. Copia de la constancia de terminación de obras y liberación de garantías;

"III. Documento que acredite el pago de las contribuciones correspondientes; y,

"IV. Recibos actualizados del pago de los servicios públicos correspondientes."



"Artículo 283. La municipalización de un fraccionamiento tendrá por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan en concordancia con el artículo 213 de la presente ley y se formalizará mediante un acta de entrega recepción que será firmada por el interesado y el Municipio en un término no mayor de 10 –diez– días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente."

De lo transcrito se desprende que, en términos de la ley local impugnada, el proceso de fraccionamiento y urbanización se constituye por diversas etapas, dentro de las cuales se encuentra, por un lado, la autorización del proyecto de ventas y garantía suficiente; y por otro, la municipalización.

La municipalización constituye la última fase del proceso de fraccionamiento y urbanización, y tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le corresponden y se formaliza mediante un acta de entrega recepción firmada por el interesado y el ente municipal en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente.

Ahora bien, de conformidad con los preceptos en cita, **la etapa de aprobación del proyecto de ventas y garantía, queda a cargo de la autoridad municipal competente**, la cual cuenta con la potestad de autorizar dicho proyecto, aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, **sin que en forma alguna se advierta que el legislador local lo someta a realizar dicha aprobación, cuando el desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, ni se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

En efecto, el proyecto de ventas una vez autorizado, permite al desarrollador la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, **siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.** Asimismo, de conformidad con la fracción II del artículo 271 de la ley local citada, ello se encuentra sujeto al **otorgamiento de una garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor**



del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20%, y cuya duración, será conforme al programa de obras por ejecutar.

Aunado a ello, contrario a lo que aduce el Municipio actor, **el Congreso Local no restringe ni obliga en forma alguna la potestad del Municipio para determinar el momento en que el desarrollador**, atendiendo a los avances de las obras de infraestructura urbana, **deberá trasladar al ente municipal los servicios relativos al alumbrado público y recolección de basura**, puesto que, en todo caso, **para llevar a cabo su inscripción en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, el proyecto de ventas respectivo deberá ser aprobado por el Municipio**, cumpliendo los requisitos legales previstos para tal efecto, dentro de los cuales se establece la garantía hipotecaria o fianza citada; momento a partir del cual contarán seis meses para el traslado de los servicios públicos referidos, lo cual, se reitera, queda a potestad del orden de gobierno municipal.

Por tanto, **las disposiciones impugnadas no obligan en forma alguna al Municipio actor a asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento**, cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos

En esos términos, **no se advierte que el legislador local restrinja o limite en forma alguna la competencia que tiene el Municipio actor para la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, ni se le restringe en forma alguna su facultad que determine el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos**. Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada.

TRIGÉSIMO PRIMERO.—La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana



(artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada). En su décimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor alega que el Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

Sostiene que en comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o modificación de los planes y programas de desarrollo urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

Así, explica que el artículo 426, fracción I,⁹⁶ de la ley local impugnada, establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son aquéllas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del

⁹⁶ **Artículo 426.** Las autoridades deberán promover la participación social al menos en las materias siguientes:

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;

"II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

"III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

"IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;

"V. La protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población;

"VI. La preservación del ambiente en los centros de población; y



cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría; en cambio, la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.

Con ello pretende el Municipio actor evidenciar que se reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir, a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local.

Ahora bien, en atención a lo alegado por el Municipio actor, basta mencionar que el artículo 56 de la ley local impugnada, prevé que el procedimiento de consulta pública a seguir por las autoridades competentes, en relación a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, el cual, incluso queda a instancia del orden de gobierno municipal el lleva a cabo su inicio, como ya fue analizado en este fallo, sin que se advierta en forma alguna afectación o restricción a la competencia del ente municipal.

No obstante, se debe precisar que los argumentos que formula el Municipio, en torno a la reducción de la participación ciudadana, resultan **inatendibles** en esta instancia constitucional, pues ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo**.

Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009**, se reconoció que el criterio contenido en la **tesis P./J. 101/99**, de rubro: "CONTROVERSIA

"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población."



CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro digital: 193257) ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

Los reclamos del Municipio actor, relativos esencialmente a que la ley local impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en comparación con los derechos que reconocía la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial**, sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009⁹⁷ y 104/2009⁹⁸**, en sesión de dos

⁹⁷ Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).



de mayo de dos mil trece, así como en la diversa **controversia constitucional 19/2017**,⁹⁹ resuelta el cuatro de febrero de dos mil veintiuno.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada.

TRIGÉSIMO SEGUNDO.—**Efectos.** De acuerdo con lo resuelto en los considerandos octavo y décimo quinto de esta sentencia, se declara la invalidez de los artículos:

- 59, párrafo tercero, fracción II.
- 60, fracción VII, en su porción normativa "**que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial**".
- 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**".

Todos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

⁹⁸ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).

⁹⁹ Por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes", consistente en reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.



Asimismo, atendiendo a ello, en términos de lo determinado en la parte final del **considerando décimo noveno**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, **numerales 1, 2 y 3**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Por otra parte, acorde con lo determinado en el **considerando vigésimo segundo** de este fallo, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 20, párrafo segundo**, y **décimo transitorio**, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Además, derivado de lo determinado en el **considerando vigésimo tercero** de esta ejecutoria, debe declararse la **invalidez** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable**", contenida en el **inciso a)** de la **fracción III** del **artículo 136** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, de manera que dicho precepto, en la parte conducente, deberá leerse como sigue:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:



"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45%."

Acorde con lo establecido en el **considerando vigésimo cuarto**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 367, párrafo segundo**, en su porción normativa "***mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura***", **370**, en su porción normativa "***y judiciales***", **376, párrafo primero**, en su porción normativa "***judiciales***", y **382, párrafos segundo, tercero y cuarto**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, a fin de que éstos preceptos se lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 –cinco– días hábiles."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:



"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y programas de desarrollo urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;



"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el Atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

De conformidad con la parte final del **considerando vigésimo quinto**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 319** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En términos del análisis efectuado en el **considerando vigésimo sexto**, debe declararse la **invalidez** de los **artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

De acuerdo con la parte final del **considerando vigésimo noveno, apartado A**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 210, párrafo noveno**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.



Finalmente, conforme a lo determinado en el **considerando vigésimo noveno, apartado C**, de este fallo, debe declararse la **invalidez** de las porciones normativas "**y lagunas**", contenidas en los **párrafos cuarto y sexto del artículo 210**, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la **fracción I** del párrafo segundo del **artículo 250**, ambos de la multicitada ley local; de manera que tales preceptos, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas y jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30% deberán ser jardines."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines."

En términos de lo previsto en los dos últimos párrafos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal,¹⁰⁰ así como en el artículo 42 de la ley

¹⁰⁰ "Artículo 105. ...

"I. ...

"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) y h) 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.



reglamentaria,¹⁰¹ dado que la presente controversia constitucional no se encuentra en alguno de los supuestos que autoricen la declaración de invalidez con efectos generales, pues la inconstitucionalidad de las normas impugnadas de carácter general estimadas inválidas fue planteada por un Municipio, las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia,¹⁰² en la inteligencia de que, por lo que se refiere a las declaraciones de invalidez decretadas respecto de las normas previstas en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso de la Unión, y aquellas referidas a las normas previstas en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y De-

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

¹⁰¹ **Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

¹⁰² Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 9/99, cuyos rubro y texto son: "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 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.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 281, con número de registro digital: 194295.



sarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta determinación al Congreso de esa entidad federativa.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama", así como del artículo transitorio sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII y de la XXXVI a la XL, 4, fracciones de la I a la VI y X, 5, 6, párrafo último, 7, 8, fracciones I, II, IV, VI, VII, X, XI, de la XVIII a la XXI, XXIV, XXVII, XXVIII y XXX, 9, 10, 11, 14, 15, 16, del 22 al 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, del 31 al 35, 36, párrafos primero y segundo, fracciones de la I a la V, 37, fracciones I y de la III a la VI, y párrafo último, 38, 44, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracciones IV y VI, 59, párrafos primero, segundo y tercero, fracción I, 60, fracciones VI y IX, 71, fracción III —con la salvedad precisada en el punto resolutive quinto—, 75, fracción VI, 76, párrafo primero, 93, fracción I, 104, 105, 106, 108 y 117, así como los artículos transitorios del primero al quinto, sexto, párrafo segundo, séptimo, octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

CUARTO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, LIV, XCV, XCVI y XCVII, 9, fracción IX, 10,



fracciones XX, XXI y XXVI, 11, 42, párrafos primero y quinto, 50, párrafo último, 52, 53, fracción IX, 56, párrafo penúltimo, 57, párrafo primero, 79 –con la salvedad precisada en el punto resolutive sexto–, 86 –con la salvedad precisada en el punto resolutive sexto–, 88, 111 –con la salvedad precisada en el punto resolutive sexto–, 136, fracción III, inciso c), 208, fracciones V y XIV, 210, fracción X, y párrafos octavo y décimo, 214, fracción VI, incisos a) y b), 230, fracción III, 234, 258, fracciones de la V a la IX, 259, 287, fracciones IV y V, 305, párrafo segundo, 309, 328, 368, fracción I, 375 y 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

QUINTO.–Se declara la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de la Unión.

SEXTO.—Se declara la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 20, párrafo segundo, 79, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, fracción II, inciso b), 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable", 210, párrafos cuarto, sexto, en sendas porciones normativas "y lagunas", y noveno, 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "lagunas", 291, fracción I, 304, fracción I, 313, 319, 367, párrafo segundo, en su porción normativa "mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura", 370, en su porción normativa "y judiciales", 376, párrafo primero, en su porción normativa "judiciales", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, así como transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federa-



tiva el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutive del Congreso del Estado de Nuevo León.

SÉPTIMO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a las causales de improcedencia (en su apartado A.1, denominado "Causales invocadas por el Ejecutivo Federal", consistente en declarar infundadas las causas de improcedencia atinentes a que el Municipio actor no tiene interés legítimo y que su demanda fue extemporánea) y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado A.2, denominado "Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión", consistente en declarar infunda la causa de improcedencia alusiva a que el decreto por el que se expidió la ley general cuestionada no constituye una resolución definitiva. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado B.1, denominado "Causales invocadas por el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión", consistente en determinar que es innecesario analizar la causa de improcedencia en relación con que la emisión de la ley general no puede considerarse como un hecho superveniente y que existe litispendencia con la diversa controversia constitucional 14/2018.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado B.2, consistente en no sobreseer respecto de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Franco González Salas anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se sumó la señora Ministra Esquivel Mossa para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en sus apartados A.3 y B.2, denominados "Causal de improcedencia advertida de oficio", consis-



tentes en sobreeser respecto de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama".

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado A.3, consistente en sobreeser, de oficio, respecto del artículo transitorio sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó a favor del proyecto original, que no contemplaba este sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado "Violaciones al proceso legislativo", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en ma-



teria de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII y de la XXXVI a la XL, 4, fracciones de la I a la VI y X, 5, 6, párrafo último, 7, 8, fracciones II, VI, X, XXIV y XXVII, 9, fracciones IV y V, 10, 11, 22, 23, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, 36, párrafos primero y segundo, fracciones de la II a la V, 37, fracciones I y de la III a la VI, y párrafo último, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracciones IV y VI, 59, párrafos primero y segundo, fracciones de la I a la VII, 60, fracción VI, 76, párrafo primero, y 93, fracción I, así como de los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto, párrafo segundo, y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra



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

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del estado federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos décimo primero, denominado "Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano", décimo tercero, denominado "Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculados con el ordenamiento territorial, vulnera la autonomía del Municipio", y décimo cuarto, denominado "La obligación dirigida a los Congresos Locales de establecer que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, se atiendan las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 8, fracción XXVIII, 14, 15, 16, salvo sus fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "municipales", y 60, fracción IX, así como transitorio cuarto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, denominado "Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano", consistente en reconocer la validez del artículo 16 fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "municipales", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente



municipal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez de los artículos 24 y 25, salvo su párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa "para recibir sus opiniones", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 31, 32, 34, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Franco González Salas y la señora Ministra Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas y la señora Ministra Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo séptimo, denominado "La previsión relativa a compensar a los propietarios por acciones urbanas (protección de zonas de salvaguarda, derechos de vía y protección de polígonos de amortiguamiento



industrial), vulnera la libre administración", consistente en reconocer la validez del artículo 59, párrafo segundo, fracciones VIII y IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 71, fracción III, en su porción normativa "Promover los Usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densi-



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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando décimo sexto, denominado "Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes", consistente en reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo noveno, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, salvo su fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, salvo su fracción II, inciso b), 88 y 111, salvo su fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo primero, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción LIV, y 328 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de los artículos 3, fracción LIV, y 328, párrafo segundo, fracción I. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo primero, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracciones XX, XXI y XXVI, y 50, párrafo último, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos vigésimo, en su apartado A, denominado "La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho poder", vigésimo octavo, denominado "La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones", y vigésimo noveno, en su apartado D, denominado "La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, 42, párrafos primero y quinto, 56, párrafo penúltimo, 210, fracción X, 230, fracción III, y 234 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.



Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional del artículo 56, fracciones IV, párrafos segundo y tercero, y V, inciso c), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando vigésimo, en su apartado B, denominado "La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local", consistente en reconocer la validez del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó por la invalidez del artículo 52, en sus porciones normativas "proyectos de", "terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento" y "su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y", por la invalidez adicional del artículo 56, fracción VII, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, en sus porciones normativas "Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron" y "conjuntamente con el dictamen de congruencia", y por la validez adicional de los artículos 10, fracción IV, y 11, fracción I, y anunció votos concurrente y particular. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, por la invalidez adicional del artículo 56, párrafo penúltimo, y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando vigésimo, en su apartado C, denominado "La previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinti-



siete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 3, fracción XXIX, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo, en su apartado D, denominado "La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de su porción normativa "treinta días hábiles". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo séptimo, denominado "El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional", consistente en reconocer la validez del artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de



dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando trigésimo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, inciso b), 258, fracciones de la V a la IX, y 287, fracciones IV y V, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo noveno, en su apartado A, denominado "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo octavo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando vigésimo noveno, en su apartado B, denominado "La previsión relativa al 'área libre complementaria', viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo décimo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando trigésimo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez del artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez del artículo 214, fracción VI, inciso a), párrafo primero.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo quinto, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regu-



lación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en reconocer la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo cuarto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez del artículo 368, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo cuarto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez del artículo 375 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de



noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando trigésimo primero, denominado "La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana", consistente en reconocer la validez del artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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



Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial", consistente en declarar la invalidez del artículo 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando trigésimo segundo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo noveno, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la des-



centralización política y la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo segundo, denominado "La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 20, párrafo segundo, y transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo tercero, denominado "La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal", consistente en declarar la invalidez del artículo 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León,



expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando vigésimo noveno, en su apartado C, denominado "La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, en sendas porciones normativas "y lagunas", y 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo noveno, en su apartado A, denominado "Las provisiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en declarar la invalidez del artículo 210, párrafo noveno, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando vigésimo sexto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza



y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez de los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando vigésimo sexto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez del artículo 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando vigésimo quinto, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en declarar la invalidez del artículo 319 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo cuarto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 367, párrafo segundo, en su porción normativa "mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat votaron por la invalidez de la totalidad del referido párrafo segundo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo cuarto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 370, en su porción normativa "y judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de



Larrea, respecto del considerando vigésimo cuarto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 376, párrafo primero, en su porción normativa "judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron por la invalidez total del referido párrafo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo cuarto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando trigésimo segundo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.



En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

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

El señor Ministro Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintiséis de enero de dos mil veintiuno.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 15/2011 y P./J. 42/2007 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886, con número de registro digital: 161384 y Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, con número de registro digital: 172559, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL DEL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO DE SOLIDARIDAD DEL ESTADO DE QUINTANA ROO PARA PROMOVERLA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA GRAN COMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO PARA COMPARECER EN DEFENSA DEL PODER LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULO 44, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DE LA CONSEJERA JURÍDICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AL DICTAR SENTENCIA, PUEDE CORREGIR LOS ERRORES EN LA CITA DE LOS PRECEPTOS INVOCADOS Y EXAMINAR EN SU CONJUNTO LOS RAZONAMIENTOS DE LAS PARTES A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN PLANTEADA (ARTÍCULO 39 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).



VII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

VIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.

IX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE CUÁLES SON LAS AUTORIDADES EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO, NO ES CONTRARIA AL MARCO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, ASÍ COMO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO 194 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

X. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA PREVISIÓN LEGAL ESTABLECIDA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL DE LA MATERIA QUE REGULA EL ÁMBITO DE LA DENUNCIA CIUDADANA, ES ACORDE AL MARCO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, ASÍ COMO EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA (ARTÍCULO 23 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO 194 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE TANTO EL ESTADO COMO LOS MUNICIPIOS, REALIZARÁN ACCIONES PARA LA CONFORMACIÓN PLURAL Y LA OPERACIÓN DE ÓRGANOS AUXILIARES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, NO ES CONTRARIA AL MARCO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL



ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, ASÍ COMO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 24 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO 194 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA PREVISIÓN LEGAL ESTABLECIDA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL DE LA MATERIA QUE REGULA LA FORMA EN QUE SE INTEGRARÁ EL CONSEJO CONSULTIVO METROPOLITANO, ASÍ COMO SUS ATRIBUCIONES, ES ACORDE AL MARCO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, ASÍ COMO EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA (ARTÍCULO 43 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO 194 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA FACULTAD DE LOS MUNICIPIOS ESTABLECIDA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL DE LA MATERIA PARA FORMULAR Y APROBAR PROGRAMAS PARCIALES DE INTERÉS METROPOLITANO ES CONGRUENTE CON LA ESTRATEGIA NACIONAL Y ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO Y, POR ENDE, NO SE DESPRENDE ALGUNA VULNERACIÓN DIRECTA AL MARCO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, ASÍ COMO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 44 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO 194 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE DEFINE LAS MATERIAS QUE SON DE INTERÉS METROPOLITANO, ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO



ES CONTRARIA AL MARCO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, ASÍ COMO EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA (ARTÍCULO 46 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO 194 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LAS ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO LOCAL PARA INSCRIBIR EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO LOS REGLAMENTOS E INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL QUE SE EMITAN, PREVIA OPINIÓN TÉCNICA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE SOBRE LA CONGRUENCIA DEL PROGRAMA RESPECTIVO, RESULTAN ACORDES CON LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y, POR ENDE, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 13, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO 194 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO CONTIENE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE DE LOS DEMÁS NIVELES DE PLANEACIÓN EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, PUES LA REALIZADA POR ÉSTOS DEBE GUARDAR CONGRUENCIA CON LA PLANEACIÓN APROBADA CON LOS OTROS DOS NIVELES DE GOBIERNO.

XVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN AJUSTAR SUS PROCESOS DE PLANEACIÓN A LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ASÍ COMO LOS MUNICIPIOS SU PLAN O PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO A LOS DE NIVELES SUPERIORES (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL).



XVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. CONFORME A LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, LOS MUNICIPIOS DEBEN INSCRIBIR EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD SUS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE DEBE EMITIR DICTAMEN SOBRE SU CONGRUENCIA, COORDINACIÓN Y AJUSTE A LA PLANEACIÓN FEDERAL Y ESTATAL.

XIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD PARA APROBAR Y ADMINISTRAR EL PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE, ASÍ COMO DE VIGILAR Y EVALUAR SU CUMPLIMIENTO CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS Y DE LA SOCIEDAD, Y DE COORDINAR A LOS ENTES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y METROPOLITANO, NO INVADE EL ÁMBITO DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO 194 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO LOCAL PARA REGULAR EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ZONAS METROPOLITANAS ESTABLECIDO EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, ES ACORDE EN EL SENTIDO DE QUE DEBE EXISTIR CONGRUENCIA, COORDINACIÓN Y AJUSTE EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL CON LOS DISTINTOS NIVELES Y ÁMBITOS DE PLANEACIÓN (ARTÍCULO 45 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO 194 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LOS DIFERENTES PROGRAMAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO, ASÍ COMO DE PLANEACIÓN Y REGULACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO, RESER-



VADOS PARA LOS MUNICIPIOS, RESULTAN ACORDES CON LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, BAJO LOS PRINCIPIOS DE CONCURRENCIA, COORDINACIÓN Y CONGRUENCIA RESPECTO A LOS OTROS DOS NIVELES DE GOBIERNO (ARTÍCULOS 31 Y 32 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO 194 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS, PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.

XXIII. PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LA FACULTAD CONCURRENTE DE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO DEBE INTERPRETARSE EN EL CONTEXTO NORMATIVO QUE ESTABLECE EL SISTEMA GENERAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL).

XXIV. PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. PARA LOGRAR UNA ADECUADA POLÍTICA AMBIENTAL ES NECESARIO QUE LA MATERIA ECOLÓGICA SEA OBSERVADA DE MANERA SIMULTÁNEA CON LA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (ARTÍCULO 23 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE).

XXV. PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA INTEGRACIÓN EN UN SOLO INSTRUMENTO DE LAS REGULACIONES URBANAS Y AMBIENTALES CON UNA VISIÓN Y POLÍTICAS ARMÓNICAS SOBRE EL USO Y APROVECHAMIENTO DEL TERRITORIO DEL ESTADO, NO INVADIRÍA EL ÁMBITO DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 16 DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADA Y ADICIONADA MEDIANTE



EL DECRETO 194, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XXVI. PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL MEDIANTE LA COORDINACIÓN DE LAS SECRETARÍAS DE ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO TERRITORIAL URBANO SUSTENTABLE EN ESE ESTADO, PARA LOGRAR UNA EFECTIVA CONGRUENCIA POR PARTE DE TODOS LOS ÓRDENES DE GOBIERNO, NO INVADIR EL ÁMBITO DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 24 DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADA Y ADICIONADA MEDIANTE EL DECRETO 194, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XXVII. PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LAS ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS ESTATALES DE ECOLOGÍA Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA SESIONAR DE MANERA CONJUNTA EN LOS PROCESOS DE CONSULTA SOBRE MODIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DE PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO, NO INVADEN EL ÁMBITO DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 184 TER, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADA Y ADICIONADA MEDIANTE EL DECRETO 194, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XXVIII. PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA SUJECCIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL REALIZADA POR LA SECRETARÍA DE ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE LOCAL EN CONGRUENCIA CON LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN LA MATERIA, EN LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO, ASÍ COMO EN LAS DECLARATORIAS DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y DEMÁS DISPOSICIONES APLICABLES, NO TRANSGREDE EL ÁMBITO COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 34,



PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADA Y ADICIONADA MEDIANTE EL DECRETO 194, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XXIX. ACCIONES URBANÍSTICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN LA LEY DE LA MATERIA RELACIONADA CON SU OBJETO, LAS ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS EN LA MATERIA, ASÍ COMO LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE LLEVAN A CABO EN DOS O MÁS JURISDICCIONES, NO GUARDA RELACIÓN CON LA FACULTAD DEL EJECUTIVO LOCAL PARA LA EMISIÓN DE LA CONSTANCIA DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL Y, POR ENDE, NO IMPLICA UNA AFECTACIÓN AL ÁMBITO COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO (ARTÍCULOS 1, 6 Y 12 DE LA LEY DE ACCIONES URBANÍSTICAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 194, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XXX. ACCIONES URBANÍSTICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO LOCAL PARA EMITIR LAS CONSTANCIAS DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL LIMITA E INVADE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES MUNICIPALES EN MATERIA DE AUTORIZACIONES SOBRE USO DEL SUELO Y LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN, AL SUJETARSE EN ÚLTIMA INSTANCIA A LA APROBACIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO TERRITORIAL URBANO SUSTENTABLE DEL ESTADO (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 16 DE AGOSTO DE 2018).

XXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL ORDENAMIENTO Y PLANEACIÓN DE ÉSTOS Y LA PROTECCIÓN Y CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE CONSTITUYE UN MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO DE LA ENTIDAD PARA REGULAR LA TRANS-



MISIÓN DE LAS ÁREAS DE CESIÓN PARA DESTINOS PÚBLICOS QUE RECIBEN LOS MUNICIPIOS DE LOS FRACCIONADORES PARA ENTREGAR UN PORCENTAJE AL GOBIERNO LOCAL, NO ES COMPATIBLE CON LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL MUNICIPIO RELACIONADAS CON LA DISPOSICIÓN DE DICHAS ÁREAS PREVISTA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 46, PENÚLTIMO PÁRRAFO, 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 16 DE ABRIL DE 2018).

XXXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA NORMA TRANSITORIA QUE ESTABLECE QUE SE DEROGAN TODAS LAS DISPOSICIONES QUE SE OPONGAN A LA PROPIA LEY DE LA MATERIA SÓLO TIENE ALCANCE RESPECTO DE LAS NORMAS DE IGUAL O MENOR JERARQUÍA, POR LO QUE NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN (ARTÍCULO DUODÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO 194 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XXXIV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.

XXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA NORMA TRANSITORIA QUE ESTABLECE QUE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y LOS ORDENAMIENTOS ECOLÓGICOS, ASÍ COMO LAS AUTORIZACIONES DE ACCIONES URBANÍSTICAS OTORGADAS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, CONTINUARÁN VIGENTES EN LOS TÉRMINOS QUE FUERON APROBADOS Y LAS QUE SE ENCUENTREN EN TRÁMITE DEBERÁN AJUSTARSE A SUS NUEVAS DISPOSICIONES, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADA MEDIANTE DE-



CRETO 194 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XXXVI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS (ARTÍCULO 24, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ACCIONES URBANÍSTICAS DEL ESTADO REFERIDO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 194 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL 16 DE AGOSTO DE 2018).

XXXVII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LAS DISPOSICIONES QUE, SI BIEN NO FUERON IMPUGNADAS, COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS [INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LOS ARTÍCULOS 7, FRACCIONES XII, XXI Y XXVII, 12, FRACCIÓN VII, 75, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL APLICABLES", Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONSTANCIA DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL ESTATAL", 77, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO B), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN TAL CASO, SERÁ NECESARIO CONTAR ADEMÁS CON LA CONSTANCIA DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL EN SU MODALIDAD DE DICTAMEN DE IMPACTO TERRITORIAL", DEL 80 AL 88, 95, PÁRRAFO ÚLTIMO, 124, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y, PARA EL CASO DE PROYECTOS DE ALTO IMPACTO, OBTENER PREVIAMENTE CONSTANCIA DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL EXPEDIDA POR LA SECRETARÍA EN LOS TÉRMINOS DE ESTA LEY", 155, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y CONTAR CON CONSTANCIA DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL", 168, FRACCIÓN II, 195, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL", Y 198, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LA EXISTENCIA DE LA CONSTANCIA DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL, ASÍ COMO", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO; 60, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON EXCEPCIÓN DE LA CONSTANCIA DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL", 62, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN VII, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TERRITORIAL Y", 65, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAS AU-



TORIZACIONES CONTRARIAS A LAS CONSTANCIAS DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL, SE CONSIDERARÁN NULAS", 66, 70, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 80, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TERRITORIAL", DE LA LEY DE ACCIONES URBANÍSTICAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO; Y 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, EXPEDIDA, REFORMADA Y ADICIONADA, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 194, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 16 DE AGOSTO DE 2018, ASÍ COMO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO REFERIDO].

XXXVIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, AL PROMOVERSE POR UN MUNICIPIO DE ESA ENTIDAD EN CONTRA DE LA LEGISLACIÓN LOCAL EN LAS MATERIAS DE ACCIONES URBANÍSTICAS, ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, ASÍ COMO DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 5, FRACCIÓN I, Y 46, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA LEY DE ACCIONES URBANÍSTICAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, Y POR EXTENSIÓN, DE LOS ARTÍCULOS 7, FRACCIONES XII, XXI Y XXVII, 12, FRACCIÓN VII, 75, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL APLICABLES", Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CONSTANCIA DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL ESTATAL", 77, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO B), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN TAL CASO, SERÁ NECESARIO CONTAR ADEMÁS CON LA CONSTANCIA DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL EN SU MODALIDAD DE DICTAMEN DE IMPACTO TERRITORIAL", DEL 80 AL 88, 95, PÁRRAFO ÚLTIMO, 124, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y, PARA EL CASO DE PROYECTOS DE ALTO IMPACTO, OBTENER PREVIAMENTE CONSTANCIA DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL EXPEDIDA POR LA SECRETARÍA EN LOS TÉRMINOS DE ESTA LEY", 155, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y CONTAR CON CONSTANCIA DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL", 168, FRACCIÓN II, 195, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL", Y 198, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LA EXISTENCIA DE LA CONSTANCIA



DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL, ASÍ COMO", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO; 60, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON EXCEPCIÓN DE LA CONSTANCIA DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL", 62, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN VII, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TERRITORIAL Y", 65, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAS AUTORIZACIONES CONTRARIAS A LAS CONSTANCIAS DE COMPATIBILIDAD TERRITORIAL, SE CONSIDERAN NULAS", 66, 70, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 80, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TERRITORIAL", DE LA LEY DE ACCIONES URBANÍSTICAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO; Y 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, EXPEDIDA, REFORMADA Y ADICIONADA, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 194, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 16 DE AGOSTO DE 2018, ASÍ COMO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO REFERIDO].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018. MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, ESTADO DE QUINTANA ROO. 18 DE MARZO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **dieciocho de marzo de dos mil veintiuno**.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados.** Por escrito recibido el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ Juan Carlos Beristain Navarrete, en su

¹ Fojas 1 a 71 de este expediente.



carácter de **síndico del Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo**, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del secretario de Gobierno y del director del Periódico Oficial del Gobierno, todos de dicha entidad federativa, de quienes demandó la invalidez de lo siguiente:

"IV. Norma general o acto cuya invalidez se demanda. La aprobación, sanción, promulgación y publicación del Decreto Número 194, por parte de la XV Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial del Estado de Quintana Roo el 16 de agosto de 2018, Tomo II, Número 108 extraordinario, Novena Época, por el cual se expide:

"La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado 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 de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, se reforman los párrafos segundo y tercero, y se adiciona un cuarto párrafo al artículo 4 de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles del Estado de Quintana Roo, y se reforma el artículo segundo de la Ley de Expropiación del Estado de Quintana Roo."

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados.** De la lectura integral de la demanda se advierte que el actor considera violentados los artículos 115, fracciones II, III, incisos b) y g), IV, incisos a), c) y g) y V, y 133, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, fracciones I, II, III, IX, XI, XII, XIV, XIX, XXI, XXII, XXIV, 19, 21, 40 y 43 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 20 Bis 4 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 47, 133, 147, incisos h), i) y j), de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo; y 10 Bis, fracción III, incisos b), c) y d), de la Ley de Acción del Cambio Climático de dicha entidad federativa.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El Municipio actor formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales se sintetizan como sigue:



• **Primero. La exigencia de un previo dictamen de verificación de congruencia por parte del Ejecutivo Estatal invade la competencia municipal.** El artículo 13, fracción IV (sic), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, viola el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, al prever **la exigencia de previo dictamen de verificación de congruencia por parte del Ejecutivo Estatal**, para la publicación de reglamentos e instrumentos de planeación en materia de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico del Municipio actor, lo cual permite una **injerencia indebida por parte del Ejecutivo Estatal**, a través de la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Atento a ello, sostiene que el ente municipal tiene atribuciones y facultades reconocidas en el orden jurídico nacional y estatal para ejercer las funciones en materia de servicios como son los relativos a calles, parques, jardines y equipamiento; así como para administrar libremente su hacienda; aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; así como también en el ordenamiento ecológico local; además de autorizar y vigilar la utilización del suelo en su ámbito de competencia territorial y el de otorgar licencias y permisos para construcciones.

Así, considera que se violentan los artículos 115, fracciones II, III, incisos b) y g), IV, incisos a) y c), y V, de la Constitución Federal; 11, fracciones I, II, III, IX, XI, XII, XIV, XIX, XXI, XXII, XXIV, 19, 21, 40 y 43 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 20 Bis 4 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 47, 133, 147, incisos h), i) y j), de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo; y 10 Bis, fracción III, incisos c) y d), de la Ley de Acción del Cambio Climático de dicha entidad federativa.

Alega que se pretende invadir la competencia exclusiva del Municipio en materia de desarrollo urbano y equilibrio ecológico cuando es la propia Constitución la que refiere que el ente municipal está facultado para la realización de dichas actividades sin intervención del Poder Ejecutivo Local, por lo que la exigencia de previo dictamen de verificación de congruencia es inconstitucional.



Al respecto, el Municipio actor establece una tabla donde transcribe los **artículos 10, 11, 23, 24, 31, 33, 43, 44 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos Local** que impugna, para señalar que tales disposiciones vulneran lo mandado en el artículo 41 de la Constitución Federal, en el sentido de que en ningún caso las Constituciones Locales y de la Ciudad de México podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal y las leyes que de ella emanen, atento a la supremacía constitucional establecida en el artículo 133 del Magno Ordenamiento, a la forma de Gobierno Federal determinado en el diverso 40 de la propia Norma Fundamental y a las competencias del Municipio reconocidas en la fracción V del artículo 115 constitucional.

Asimismo, alega que dichas normas transgreden el artículo 47 de la Constitución Política de Quintana Roo, el cual reconoce que la división territorial y división política y administrativa del Estado es el Municipio Libre; así como el diverso 90, fracción XIX, de la Ley de los Municipios de dicha entidad federativa, que otorga al presidente municipal la atribución de formular y someter a aprobación del Ayuntamiento la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal.

• **Segundo. El duodécimo transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos Local impugnada**, al disponer la derogación de todas aquellas disposiciones que se opongan a ella, **viola la supremacía constitucional contenida en el artículo 133 de la Constitución Federal**, que obliga a que todas y cada una de las normas del orden jurídico nacional como local, se sometan a la Constitución Federal, de manera que se vulneran las fracciones II, III, inciso g), fracción IV, incisos a) y c), y fracción V del artículo 115 de ese Magno Ordenamiento, así como los artículos 11, fracciones I, II, III, IX, XI, XII, XIV, XIX, XXI, XXII, XXIV, 19, 21, 40 y 43 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Además, se transgreden los preceptos 47, 133 y 147 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, y 10 Bis, fracción III, incisos b) y c), de la Ley de Acción de Cambio Climático del Estado de Quintana Roo.

Por otra parte, precisa que el Municipio tiene atribuciones y facultades exclusivas en lo relativo a calles, parques, jardines y equipamiento, así como para administrar libremente su hacienda; aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; así como también el ordenamiento ecológico



local; autorizar y vigilar la utilización del uso de suelo en su ámbito de competencia territorial, así como otorgar licencias y permisos para construcciones.

En ese sentido, señala que la Ley de Asentamientos Humanos Local impugnada, invade la competencia del ente municipal, al otorgarle al Ejecutivo del Estado facultades no reconocidas en la Constitución Federal y que las mismas corresponden al Municipio, en específico:

- **En materia de ordenamiento territorial municipal**, al condicionar el Plan de Desarrollo Urbano y el Programa de Ordenamiento Ecológico Local, a un dictamen de verificación de congruencia emitido por el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente.

- De crear un ente de ordenamiento territorial sustentable que emita constancias de compatibilidad estatal sobre las facultades municipales.

- Pretende invadir la facultad del Municipio de autorización de obras de alto impacto, como hoteles, supermercados o fraccionamientos.

- **En materia de donaciones derivadas del ordenamiento urbano de predios para áreas públicas**, despoja a los Municipios del 20% (veinte por ciento) de las mismas, al determinar que dichos inmuebles donados serán en un 80% (ochenta por ciento) de los Municipios y en un 20% (veinte por ciento) del Estado.

- **En materia de hacienda municipal, se dan atribuciones al Poder Ejecutivo Local para que participe de las ventas de las áreas públicas que no puedan ser donadas al ente municipal**, en los términos anteriores, 80% (ochenta por ciento) al Municipio y 20% (veinte por ciento) el Estado.

- **Se faculta a la autoridad estatal para autorizar la sobredensificación de área mediante la compensación económica** pasando por encima de la autonomía y rectoría municipal, además se viola el derecho humano al medio ambiente sano, reconocido en el artículo 4o. constitucional, pues no existirán áreas verdes para que los mantos acuíferos se recarguen.



- Se otorga facultad al Ejecutivo Local para establecer las **zonas de crecimiento urbano**, lo que contraviene el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

- **Tercero. El sexto transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos Local impugnada, viola el principio de irretroactividad de las leyes, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Federal**, pues se obliga tanto al Municipio como a los particulares a aplicarla, sin importar que existan previos procedimientos a la entrada en vigor de esa ley, lo que significa que el ente municipal debe desechar todo procedimiento iniciado de manera anterior a su vigencia, sin importar derechos adquiridos por particulares que hubiesen iniciado alguna autorización, refrendo o renovación en materia de acciones urbanísticas.

- **Cuarto. Los artículos 16, 24, 34, párrafo segundo y 184 Ter, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, violan la competencia del Municipio**, al ser contrarios a los artículos 115 de la Constitución Federal; 20 Bis 1, 20 Bis 2, 20 Bis 3 y 20 Bis 4 de la ley general en dicha materia; 47 y 147, incisos h), l), y j), de la Constitución de la citada entidad federativa; y 10 Bis, fracción III, incisos d) y c), de la Ley de Acción de Cambio Climático Local.

Lo anterior, pues la Ley de Equilibrio Ecológico Local impugnada, vincula la parte ambiental con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, pues **fusiona el Programa de Desarrollo Urbano con el Programa de Ordenamiento Ecológico Local**, plan y programa que encuentran sustento en el artículo 115, fracción V, incisos a), b), d), e), f) y g), de la Constitución Federal.

Los artículos impugnados restan competencia al Municipio actor en materia de aprobación, formulación y administración del Plan de Desarrollo Municipal, así como al Programa de Ordenamiento Ecológico Local, al permitir que sea el Poder Ejecutivo Local quien ahora emitirá el Programa de Ordenamiento Ecológico, lo que invade la competencia municipal reconocida específicamente en el artículo 20 Bis 4 de la Ley General de Equilibrio Ecológico citada.

En efecto, de dicho precepto se desprende que los Programas de Ordenamiento Ecológico Local, serán expedidos por las autoridades municipa-



les, de manera que no pueden pasar procesos de consulta relativos a su evaluación, formulación y modificación, donde el Consejo Consultivo de Ecología del Estado de Quintana Roo deberá sesionar en acuerdo con el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, a los que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos Local impugnada.

Así, el artículo 184 Ter de la Ley General de Equilibrio Ecológico Local impugnada invade la competencia municipal, al contravenir el diverso 20 Bis de la ley general en esa materia, de manera que se viola el principio de supremacía constitucional reconocido en el artículo 133 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 115 de esa Norma Suprema.

En el caso, se acredita la invasión de competencias municipales por parte del Ejecutivo Estatal, pues la ley impugnada está regulando un nuevo procedimiento que invade la facultad del Municipio para determinar de manera libre los procedimientos para expedir los Programas de Desarrollo Urbano y de Ordenamientos Ecológicos, autorizaciones de acciones urbanísticas dentro del Municipio, lo que propicia un daño irreversible dentro de la recaudación de las contribuciones de los ciudadanos violentando el principio de legalidad.

• **Quinto. Los artículos 1, 5, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, violan la competencia municipal** reconocida en los artículos 115 de la Constitución Federal; 7, 8, fracciones II, III, VI, VII, VIII, XII y XIII, 10, fracciones V y XXII y 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Lo anterior, pues la ley impugnada establece facultades para el Ejecutivo Estatal que no están contempladas en la ley general de la materia, al establecer que será el gobierno local quien emita la **constancia de compatibilidad territorial** en todas sus modalidades, esto es, en construcción, ampliación, remodelación o demolición de obras y edificios sin tener injerencia los gobiernos municipales, lo que vulnera su competencia pues excluye al Municipio Libre de otorgar dichas autorizaciones.

• **Sexto. El artículo 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, viola el artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal**, el cual determina que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, derecho humano que también se encuentra re-



conocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el diverso 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se garantiza el acceso a una vivienda adecuada. Lo anterior, pues dicho dispositivo **violenta el derecho humano a tener una vivienda digna y decorosa**, ya que es imposible que una familia pueda vivir en una vivienda de cuando menos 4 metros de frente y una superficie de 16 metros cuadrados que, sin duda, obligan a las familias al hacinamiento que produce enfermedades y desintegración, al no existir las mínimas condiciones de espacio digno al que toda familia tiene derecho.

CUARTO.—**Radicación, turno y admisión.** Mediante proveído de presidencia de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho,² se ordenó formar y registrar esta controversia bajo el número **177/2018** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora en el procedimiento.

Por auto de uno de octubre de dos mil dieciocho,³ la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo únicamente como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, no así al secretario de Gobierno ni al director del Periódico Oficial del Gobierno de la entidad federativa, al ser éstos órganos subordinados al último Poder citado; ordenó emplazar a las autoridades demandadas; requirió los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; y dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

QUINTO.—**Contestación del Poder Legislativo de Quintana Roo.** Por escrito presentado el veintidós de noviembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁴ Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, en su carácter de presidente de la Gran Comisión de la Décimo Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, formuló contestación a la demanda, en la que hizo valer, en esencia, lo siguiente:

² Foja 86 del expediente principal.

³ Fojas 87 a 89 del expediente principal.

⁴ Fojas 237 a 308 del expediente principal.



• **Respecto al primer concepto de invalidez**, sostiene que los Municipios no son independientes ni soberanos, ni tienen facultades excluyentes en materia de asentamientos humanos, que por su propia naturaleza es concurrente, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, aunado a que el diverso 115 de la propia Norma Fundamental, establece los límites y condiciones de la competencia municipal.

En la ley impugnada no existe ningún menoscabo a las atribuciones municipales. De hecho, de las 18 atribuciones que consignaba a su favor la abrogada Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, pasó a 29 en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la entidad federativa, con pleno alineamiento al artículo 115 constitucional y al diverso 11 de la ley general de la materia.

En ese sentido, se reconocen nuevas facultades al Municipio en materia de asentamientos humanos, pero también sus obligaciones y responsabilidades, en un marco de concurrencia y coordinación de los tres órdenes de gobierno en la materia.

El dictamen de verificación de congruencia a cargo del Gobierno del Estado, que prevé la ley impugnada como medida previa a la publicación de los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, deriva y tiene su fundamento en la fracción III del artículo 1o., fracción VII, del artículo 10, párrafo final, del artículo 23 y del diverso 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Analizar y calificar la congruencia y vinculación de la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, no es un capricho ni una invasión de competencias municipales, sino que busca establecer un control y armonía entre Poderes, sujetos a normas y procedimientos legislativos expresos, evitando el abuso y corrupción con que, en muchos casos, se ha venido gestionando y administrando la planeación municipal del desarrollo urbano y del territorio.

Es claro que el Congreso de la Unión, al emitir la ley general en la materia, tenía como propósito evitar tales excesos, por ello, el artículo 31 de la ley estatal



impugnada, establece que los instrumentos de planeación deberán guardar congruencia entre sí y previamente a su publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en el Registro Público, contar con el dictamen de verificación de congruencia que para tal efecto emita el Gobierno Estatal, en los términos de esa ley.

• **Respecto al segundo concepto de invalidez**, se alega que la ley impugnada despoja a los Municipios de donaciones; sin embargo, dicha ley no maneja ese término, sino **áreas de cesión para destinos**; además, ni el artículo 115 constitucional ni la ley general de la materia, dejan tales donaciones o cesiones para destinos, a favor exclusivo de los Municipios.

El artículo 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano consigna expresamente la posibilidad de que las leyes estatales contemplen donaciones y cesiones, tanto a favor de los Municipios como de las entidades federativas.

Así, es evidente que no hay despojo alguno de atribuciones ni invasión de competencia, sino que el legislador local reconoció el hecho de que buena parte de los equipamientos públicos corren a cargo y bajo el costo de la responsabilidad del Gobierno Estatal, como en los casos de diversos equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, sistemas de agua, deporte, cultura, entre otros.

El actor va contra autorizar la **densificación de área mediante compensación económica** sin dar más precisiones ni argumentos. Al respecto, menciona que el artículo 7, fracción XVII, de la ley estatal impugnada, define "densificación" y establece sus límites y condiciones, al señalar que consiste en una "*acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y en su caso, **adecuando los espacios públicos** y sus infraestructuras, **conforme a los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley.***"

Si bien el actor aduce que la ley impugnada vulnera el artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional, al otorgar facultades en materia de desarrollo urbano



y ordenamiento territorial al gobierno de la entidad federativa, lo cierto es que tal dispositivo no le otorga facultades exclusivas al Municipio ni mucho menos excluyentes con el gobierno, toda vez que la materia de asentamientos urbanos es una concurrente.

• **Respecto al tercer concepto de invalidez.** El artículo tercero transitorio de la ley impugnada respeta y es congruente con el principio de irretroactividad de la ley, ya que establece el reconocimiento de los derechos adquiridos, ya que reconoce y mandata la vigencia de los Programas de Desarrollo Urbano y los Ordenamientos Ecológicos del Territorio, hasta en tanto no se expidan los que se formulen, consulten, aprueben, publiquen y registren los nuevos instrumentos de ordenamiento territorial que la ley crea.

Con lo anterior, se asegura que un tema de orden jurídico e interés social, como son las materias de asentamientos humanos y el medio ambiente, no queden sin regulación, que eventualmente pudiera provocar un vacío que auspiciara el desorden en el desarrollo urbano o en el deterioro del medio ambiente o de los recursos naturales. Precisamente de ello se ocupan los artículos octavo y noveno transitorios del decreto que aprobó la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado.

En relación con las autorizaciones particulares, la ley impugnada encuentra congruencia y ajuste con lo dispuesto en el principio de irretroactividad de la ley, pues establece que las autorizaciones que se encuentren en trámite, se deberán ajustar a las nuevas disposiciones, con lo cual se busca regular, de modo claro y legítimo, los actos que no se han consumado y que son meras expectativas de derecho, desde luego, para que se adecuen a las prescripciones del nuevo ordenamiento legal.

• **Respecto al cuarto concepto de invalidez,** tanto la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano como la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ambos del Estado de Quintana Roo, en ninguno de sus textos se afirma que los Municipios perderán sus atribuciones para aprobar, tanto el ordenamiento ecológico del territorio, como los Programas de Desarrollo Urbano en sus jurisdicciones territoriales, sino que, por el contrario,



la ley ordena ofrecer a la sociedad y al gobierno una visión integrada de regulaciones y políticas públicas municipales, armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio en el Estado, reforzando recíprocamente los temas de desarrollo urbano y medio ambiente, para cancelar de manera definitiva los conflictos jurídicos competenciales, espaciales, materiales y temporales, que han estado presentes entre estos dos temas.

Aunque tratan y se ocupan de un mismo objeto y propósito, la configuración de las políticas públicas y la regulación de los usos y aprovechamientos del suelo en el Estado de Quintana Roo, se han dado desde diferentes ópticas, conceptos e inclusive lenguajes para cada tema, según se trate de suelo urbano o de conservación.

La nueva legislación da sentido y contenidos al ordenamiento territorial, conforme a lo dispuesto en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Dicha ley define al mismo como *"una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental"*, es decir, que expresamente indica un tratamiento unificado de las regulaciones sobre el territorio.

La reforma legislativa que se impugna ordena integrar las visiones y homologar los instrumentos de planeación y zonificación, así como armonizar y vincular las normas aplicables, respecto del uso y aprovechamiento del territorio en esas materias, en particular las de zonificación que afectan el derecho de propiedad.

Se mandata el tener instrumentos de ordenamiento ecológico y de planeación urbana estatales y municipales unificados, integrales y armonizados, para evitar el actual divorcio, traslape y conflicto en la aplicación de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POETs) y los Programas de Desarrollo Urbano (PDUs). La vigente separación de materias, la diversidad de regulaciones e inclusive el uso de lenguajes diferentes, provoca dificultades para el conocimiento público y discrecionalidad por parte de la autoridad en su aplicación, fomentando la opacidad y la corrupción, así como tratos "exclusivos" y "cotos" especializados de intervención y gestión.



Con la nueva ley, en este tema, no pretenden dismantelar instituciones ambientales ni poner un ordenamiento por encima del otro; ninguno de los dos instrumentos de planeación (POETs y PDUs) pierden capacidades o contenidos, sino que se cumple a las autoridades a una congruencia y armonización entre ambas materias, al formular instrumentos con los temas ambiental y urbano en un solo documento legal, homologando al tiempo las herramientas de zonificación (clasificación de usos de suelo, así como reglas y mecanismos para definir las normas técnicas de la materia: densidades, alturas, coeficientes de uso y ocupación, entre otros). Con ello se unifican criterios y se evitarán interpretaciones "especializadas" llenas de tecnicismos, abusos y sus costos asociados.

Tanto en el plano internacional, como en el propio Gobierno Federal, se ha venido impulsando la formulación de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial que unifican el tratamiento de esos temas ambientales y urbanos. Es claro también que científica y metodológicamente es posible dar una visión unificada a los temas del territorio. Así como lo atestiguan ya la legislación de diversas entidades federativas en el país.

Se refuerza el ordenamiento ecológico del territorio al enlazarlo con la planeación urbana, ambos temas como parte del ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, dando un sentido pleno e integral a las regulaciones sobre el territorio. Hay transformación, refuerzo y circulación entre instituciones, pero nunca eliminación o subordinación.

Para asegurar esa perspectiva, la ley expresamente reconoce que los procedimientos, contenidos y alcances de los programas a que se refiere la ley estatal impugnada, en materia de medio ambiente, equilibrio ecológico y protección de los recursos naturales, se sujetarán a lo dispuesto en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado.

En complemento, para darle integralidad a la visión y operación del territorio, la ley ordena armonizar e integrar también los instrumentos de participación social y ciudadana en esos temas. Antes de la reforma legislativa, en el Estado se mantenían consejos y comités consultivos urbanos y ambientales por separado, en sus distintos niveles estatal y municipales (y en ocasiones hasta regionales); lo que fragmenta y distorsiona, no sólo la visión del territorio, sino que



parcializa y mediatiza la participación ciudadana a conveniencia, mediante la segregación de temas.

La nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, amplía, desarrolla y precisa los instrumentos de participación ciudadana. En ningún caso se pierden capacidades o derechos adquiridos en la materia; únicamente se propone la unificación de los Consejos Estatal y Municipales de medio ambiente y desarrollo urbano para que trabajen juntos, dando sentido y contenido al ordenamiento del territorio con una visión integral e integrada del territorio.

• **Respecto al quinto concepto de invalidez**, hay que recordar que el Municipio en materia de asentamientos humanos, no tiene facultades exclusivas ni excluyentes; además el diseño y configuración de la **constancia de compatibilidad territorial** obedece y se alinea a lo establecido en las fracciones XVIII y XXIII del artículo 10 de la ley impugnada, en los cuales se impone una concurrencia entre el Gobierno del Estado y los Municipios en las acciones y obras que tienen un impacto crucial no sólo en un centro de población, sino que afectan el desarrollo regional y metropolitano o se ubican en dos o más Municipios, tales como las consignadas en el artículo 80 de la ley que se impugna y en donde se incluyen, entre otras: *"construcción o ampliación de vialidades regionales, metropolitanas y otros componentes de la infraestructura para la movilidad que comuniquen a más de un Municipio; vialidades primarias, tales como periféricos y libramientos; centrales de carga, terminales multimodales, centrales de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos; equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, religiosos o recreación mayores de mil metros cuadrados de superficie o de construcción; las acciones urbanísticas relevantes ..."*

El propósito de la **constancia de compatibilidad territorial** va más allá de confirmar el uso de suelo (de responsabilidad municipal), 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 (y eso es crítico para asegurar un crecimiento ordenado y sustentable de los centros de población) 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 territoriales negativos en su entorno.

• **Respecto al sexto concepto de invalidez**, se hace una interpretación errónea de la ley, confundiendo y tergiversando las normas aplicables a los usos comerciales con los relativos a la vivienda.

La Ley de Acciones Urbanísticas en su artículo 15, señala que los fraccionamientos y conjuntos urbanos se clasifican en: habitacionales, comerciales, industriales, turísticos, ecoturísticos, mixtos y funerarios; es decir, para cada categoría se tienen y aplican normas técnicas específicas. Concretamente para la vivienda, el artículo 23 de la ley en cita, refiere las relativas a la vivienda, con otras muy distintas a las que errónea o dolosamente refiere el actor; además, el artículo 24, que tergiversa indebidamente el actor en su demanda, sólo es aplicable a los usos comerciales.

En la **controversia 94/2009**, se analizó por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Federal en materia de asentamientos humanos, en supuesta violación de su autonomía municipal, de cuyo considerando sexto de su resolución se avala plenamente la legalidad de la nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado y demás disposiciones que se impugnan.

En la **controversia 74/2008**, se alegaron violaciones constitucionales por lesionar la facultad de los Municipios para coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos; por la obligación de coordinación por parte de los Ayuntamientos pertenecientes a una misma área metropolitana y la obligación de éstos con el Ejecutivo Local de celebrar convenios para planear y regular su desarrollo; por limitar su facultad de autogobierno, autoorganización y libre administración patrimoniales; y por obligar a la coordinación entre el gobernador y los Municipios. Todos los argumentos se declararon infundados.

En la **controversia 54/2010**, se demandó la invalidez y así se reconoció por la Suprema Corte, de diversos artículos del Reglamento para las Construcciones



del Municipio de Monterrey, toda vez que se contraponen a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano Estatal, al no tomar en cuenta la normativa estatal jerárquicamente superior que contempla la figura de la negativa ficta para los efectos de las solicitudes de los trámites de desarrollo urbano.

En la **controversia 31/2010**, se demandó la invalidez del acto de no publicar en el Periódico Oficial de Quintana Roo, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Polígono Poniente de la Ciudad de Cancún, afirmando violaciones al artículo 115, fracción V, constitucional, que dispone que le corresponde al Municipio formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. En dicho asunto, se esgrimieron diversos argumentos sobre la autonomía municipal; el Municipio Libre y la facultad del Ayuntamiento de aproar las disposiciones administrativas de observancia general; la intromisión en las decisiones municipales; y en general, la vulneración de la autonomía municipal. Rechazando esos argumentos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en contra del Municipio, considerando que *"de la fracción V del artículo 115, no se desprende que el Municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en materia de asentamientos urbanos y protección al medio ambiente. Asimismo, las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 constitucional, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno."*

En síntesis, las leyes que se impugnan se ajustan plenamente al sistema previsto en la Constitución Federal, en una visión de federalismo y municipalismo cooperativo, para garantizar que, en un marco de colaboración sostenida y respeto mutuo, la ordenación, planeación, administración y gestión del territorio se apegue a los principios del sistema federal de Gobierno y del Municipio Libre consagrados en la Norma Fundamental y demás leyes relativas.

Se definen y armonizan las atribuciones de los órdenes de gobierno y se privilegia el que las disposiciones se dicten y administren en el nivel más cercano a la población que es el nivel municipal.



La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano impugnada, otorga mayor participación al Municipio en la materia, en equilibrio y colaboración con los otros órdenes de gobierno, pero nunca una competencia exclusiva y excluyente con los demás.

SEXTO.—Contestación del Poder Ejecutivo de Quintana Roo. Por escrito presentado el siete de diciembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ Roxana Lili Campos Miranda, en su carácter de consejera jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, presentó contestación en la que, esencialmente, hace valer lo siguiente:

- **La promulgación y publicación del Decreto 194** impugnado, es legal y no contraviene en forma alguna los artículos 115, fracciones II, III, inciso g); IV, incisos a) y c); V, y 133, en relación con el 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que fue realizado en cumplimiento a la obligación que tiene el gobernador de la entidad, en términos de lo establecido por los artículos 69 y 91, fracciones I, II y XIII, de la Constitución Política de Quintana Roo; y 4o., párrafo primero, y 7, fracción II, de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

- **Respecto a la ejecución del Decreto 194**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, se estima que los argumentos que hace valer el Municipio actor son inoperantes y no deben ser atendidos, ya que parte de una errónea interpretación del contenido de la ley impugnada.

Es viable atender que los Municipios no son independientes ni soberanos, ni tienen facultades excluyentes en materia de asentamientos humanos, que por su propia naturaleza es concurrente. Tienen que actuar, en la esfera de sus atribuciones, en el marco de las leyes aplicables, es decir, su ejercicio no es totalmente amplio y absoluto, sino más bien debe sujetarse, como cualquier Poder, a lo dispuesto por las leyes federales y estatales relativas, tal como lo

⁵ Fojas 315 a 370 del expediente principal.



dispone el artículo 115 constitucional, el cual establece las condiciones y límites del poder municipal.

En la ley que se impugna no existe ninguna merma o menoscabo de las atribuciones municipales. De hecho, de dieciocho atribuciones que consignaba en su favor la abrogada Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, pasó a veintinueve en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado, con plena alineación a los artículos 115 constitucional y 11 de la ley general de la materia.

Con ello, es obvio que se reconocen nuevas potestades municipales en materia de asentamientos humanos, pero también obligaciones y responsabilidades, en un marco de afluencia y coordinación entre los tres órdenes de gobierno en dicha materia.

• **En cuanto al primer concepto de invalidez**, la nueva ley que se impugna tiene como objetivos fundamentales "*determinar las acciones y fijar las normas y criterios para una efectiva participación, congruencia y coordinación entre gobierno y sociedad a que se sujetará la ordenación del territorio, así como la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población en la entidad, garantizando en todo momento el fomento, la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos y los equipamientos*", estableciendo para ello, entre otros elementos, un mecanismo a cargo del Gobierno Estatal denominado **dictamen de verificación de congruencia**, el cual tiene fundamento en la fracción III del artículo 1o., fracción VII del artículo 10 y párrafo final de los artículos 23 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En ese sentido, el analizar y calificar la congruencia de la planeación estatal, bajo los que se deberán observar los distintos Programas de la Planeación Estatal y Desarrollo Urbano, no es un capricho ni una invasión de competencias municipales, sino más bien se busca establecer un control entre Poderes, sujetos a normas y procedimientos legislativos expresos, evitando el abuso y corrupción con que, en muchos casos, se ha venido gestionando y administrando la planeación municipal del desarrollo urbano y del territorio.



La única finalidad con la que actuó el Congreso de la Unión al legislar la ley general de la materia tenía el propósito de evitar tales excesos y "autonomías", como está consignado en el artículo 32 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, en relación con el diverso 23 de la ley general relativa.

• **En cuanto al segundo concepto de invalidez**, el contenido del décimo segundo transitorio de la ley impugnada, señala que se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al contenido del Decreto 194 que nos ocupa.

Al respecto, los artículos derogatorios al poner fin a la vigencia de otras disposiciones, no prejuzga su validez, en cambio, al cuestionarse la validez de una norma es posible que la consecuencia jurídica sea su derogación. La derogación, además de impedir, en lo particular o en lo general, la aplicación subsiguiente de la norma, preserva su pertenencia al sistema jurídico sin afectar situaciones creadas; a diferencia de la declaración de invalidez, que una vez declarada inválida la norma, no puede ser aplicada de nuevo si los efectos son generales, en estos casos, la norma eliminada del orden jurídico ya no puede producir consecuencias jurídicas, por lo mismo, aquellos efectos que pudo haber producido pueden ser anulados, esto es a diferencia de la derogación, la invalidez es consecuencia del cuestionamiento del acto de creación, afecta a la norma en sí, no sólo su vigencia, pero si la invalidez de declarada con efectos particulares, la norma permanece en el sistema y en el orden jurídico, pues sólo se determina su inaplicación al caso específico, lo que no sucede en la derogación que acaba con la vigencia de una norma pero no la elimina del orden jurídico, sino sólo de los órdenes jurídicos subsecuentes a la derogación, ya que no afecta la existencia, sino su aplicación, como ha sido señalado, normas que se encuentran dentro de un mismo plano o rango sin contravenir las normas de mayor jerarquía, para el presente caso la Constitución Federal y las leyes generales, entre otras, por lo que resulta inoperante el indebido señalamiento del Municipio actor, al esgrimir que le causa agravio el artículo décimo primero transitorio.

Por lo que atañe a los elementos que señala el actor respecto de las facultades del Municipio en relación con la **autorización de obra de alto impacto** como son los hoteles, supermercados, fraccionamientos, entre otros, resulta



falso e inoperante, toda vez que la ley impugnada, en el artículo 13, fracciones XIII y XV, determina que corresponde a los Municipios, conforme al artículo 115 constitucional y a la ley general de la materia, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, por un lado, "*otorgar o negar autorizaciones, licencias o permisos para realizar 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 situados en el Municipio, con estricto apego a este ordenamiento, los programas de Municipios a que se refiere el artículo 31 de esta ley y demás normas aplicables; sin menoscabo de las atribuciones que esta ley le confiere al Gobierno del Estado*" y, por otro, "*autorizar conforme a lo previsto en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, la ampliación y delimitación ejidal y su reserva de crecimiento ...*"

En ese sentido, el reclamo del Municipio actor donde aduce por una parte que la ley local impugnada, despoja a los Municipios de las donaciones, sobre este punto habría que comentar que dicha ley no maneja el término "donaciones", reconociendo que si bien el artículo 115 constitucional, ni la ley general de la materia, dejan tales "donaciones" en exclusividad de los Municipios.

El artículo 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, consigna expresamente la posibilidad de que las leyes estatales contemplen donaciones y cesiones, tanto en favor de los Municipios como a favor de las entidades federativas, por lo que es claro que no hay despojo alguno, sino que el legislador respecto de la ley local que se reclama, reconoció el hecho incontrovertible de buena fe, que parte de los equipamientos públicos corran a cargo y bajo costo y responsabilidad del gobierno local, como en los casos de diversos equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, sistemas de agua, deporte, cultura, entre otras, es decir el Gobierno Estatal, a través de programas y políticas de beneficio establecidos en la ley que nos ocupa, en congruencia con el ordinal 57, en relación con el diverso 13 que nos remite a los numerales 3 y 4, salvaguardan en estricto sentido el orden público, interés y seguridad social, prevaleciendo el interés general en beneficio de la entidad.



Por lo que respecta a la **densificación** que refiere el Municipio actor, aduciendo que por encima de la autonomía municipal, además de violar el derecho humano al medio ambiente sano, se debe señalar que, por una parte, la ley local que se impugna, entre otras disposiciones, contempla el establecer en beneficio de la entidad las disposiciones básicas e instrumentos afines para ordenar el uso del territorio, la planeación y regulación de los asentamientos humanos en el Estado, coordinando dichas acciones entre Estado y Municipio y/o federales, en estricto apego a las atribuciones, federales y/u obligaciones de las autoridades competentes que así intervengan, en estricto apego a los derechos humanos, y demás principios establecidos en la Constitución Federal y en la Constitución del Estado de Quintana Roo, teniendo como eje el bien común, el medio natural, el espacio público y los equipamientos, guardando estos como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciadas por personas y grupos, evitando rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas, manglares y cenotes, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones, tal y como lo dispone el numeral 7, en relación con los ordinales 3, 4, 5, 13 y demás relativos de la ley estatal impugnada, que establecen las condiciones y límites que regulan la densificación que se reclama, tal y como lo define el citado artículo 7, en su fracción XVII.

Así, la regulación de la densificación, así como establecer zonas susceptibles de crecimiento de los centros de población, para alcanzar un adecuado ordenamiento territorial, y un desarrollo sustentable, bajo sistemas funcionales constructivos y de servicio, así como la administración, vigilancia y salvaguarda de los recursos naturales, atiende primordialmente a criterios de congruencia, coordinación y ajustes, sin que ello implique un perjuicio a las facultades de los Municipios, a quienes no se subordina de manera alguna y, en todo caso, deben atender a dichos criterios para un óptimo desarrollo de la actividad gubernamental, en el caso que así se requiera entre los diferentes órdenes de gobierno, en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

La ley impugnada no contraviene lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, en la que se enumeran facultades municipales que no pueden conside-



rarse exclusivas o aisladas de este orden de gobierno, toda vez que se trata de atribuciones concurrentes, lo que implica que las entidades federativas, los Municipios y la Federación, pueden válidamente actuar respecto de una misma materia, en la que el Congreso de la Unión determina la forma y los términos de la participación, a través de una ley general y las que de ella emana, acorde con el criterio contenido en la jurisprudencia **P./J. 142/2001**, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES."

Además, los criterios derivados de la **controversia constitucional 94/2009** resultan aplicables, consistentes en las jurisprudencias **P./J. 15/2011**, **P./J. 16/2011** y **P./J. 17/2011**, de rubros: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTES POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL."; "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA." y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA."

• **Respecto al tercer concepto de invalidez**, relativo al contenido del **sexto transitorio** de la ley local impugnada, el Municipio actor habla de la irretroactividad y refiere numerales sin vinculación alguna, como el 178 que refiere a la ley penal, con lo que se demuestra que es completamente irracional y oscura su argumentación, toda vez que si bien la prohibición de la no aplicación retroactiva de las leyes, no es aplicable cuando la norma favorece a la persona, lo que implica que se permite la aplicación de normas de manera retroactiva en favor de las personas, cuando por ejemplo se reconocen nuevas causas de justificación y/o celeridad y/o optimización del proceso y/o debido procedimiento, se entiende que el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna tiene excepciones, como son las normas constitucionales, las procesales y la jurisprudencia, toda vez que si bien el principio de legalidad y de retroactividad, dispone que nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho aplicable, tampoco se puede imponer penas más graves que la aplicable en el momento de la comisión de dicho delito, si con posterioridad a dicha acción la ley dispone una pena más leve, pues la parte se beneficiará de ello.



Como se puede observar se reconoce el principio de la no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, de la misma manera que se reconocen que se permite la aplicación retroactiva de la ley en beneficio de la persona, es decir, si hubiere un beneficio más amplio en una ley posterior, por lo que podrán aplicarse acciones u omisiones consideradas en beneficio de la persona, proceso y/o debido procedimiento, así como la aplicación de la ley de manera retroactiva si puede efectuarse siempre y cuando sea para beneficio de los derechos sustantivos de las personas, es decir, aquellos que por la circunstancia contemplan los de imposible reparación como la vida, la propiedad, la seguridad y la igualdad.

Por tanto, no le asiste razón al Municipio actor al señalar que le causa agravio el artículo sexto transitorio de la ley impugnada, toda vez que ha sido sometida al debido proceso y procedimiento establecido en las leyes de la materia a las que se encuentra supeditado el actuar del Congreso Local, en razón de la seguridad y legalidad jurídica que representa, quien encomienda parte del proceso legislativo al titular del Ejecutivo Estatal y órganos auxiliares, sin que ello menoscabe las atribuciones constitucionales del Municipio actor. Muestra de ello es que se impone un actuar coordinado, entre ambos órdenes de gobierno, sobre todo lo relativo a las acciones de asentamientos humanos y uso de suelo; y respecto a las facultades de apoyo estatal es optativa para las autoridades municipales, toda vez que en dicha norma impugnada no se establece una intervención del gobierno municipal de manera forzada u obligada.

• **Respecto al cuarto concepto de invalidez**, el actor se duele de la vinculación de las **regulaciones urbanas y ambientales**, con una visión y políticas armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio del Estado, toda vez que afirma que contravienen el orden constitucional al restarle competencia en materia de aprobación, formulación y administración de los **Planes de Desarrollo Municipal**, así como al **Programa de Ordenamiento Ecológico Local**, al permitir que sea el Ejecutivo de la entidad quien ahora emitirá el **Programa de Ordenamiento Ecológico** sin la participación del Gobierno Federal, por lo que se invade la competencia municipal.

La ley general en la materia, en su artículo 20 Bis 4, dispone que: "los Programas de Ordenamiento Ecológico Local serán expedidos por las autoridades



municipales, y en su caso del Distrito Federal, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto: I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate; II. Regular, fuera de los centros de población, los usos de suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos; y, III. Establecer criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano correspondiente."

Con lo anterior, es claro que el Municipio actor hace afirmaciones falsas, toda vez que las reformas legislativas, tanto a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como a la Ley de Equilibrio y Protección al Ambiente, en ninguno de sus textos afirma que los Municipios perderán sus atribuciones para aprobar, tanto el ordenamiento ecológico del territorio como de los Programas de Desarrollo Urbano en sus jurisdicciones territoriales. Lo anterior se desprende de los artículos 16, 24, fracción XIX, 34, y 184 Ter, fracción XIII, todos de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

La ley ordena ofrecer a la sociedad y al gobierno una visión integrada de regulaciones y políticas públicas armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio del Estado, reforzando recíprocamente los temas de desarrollo urbano y medio ambiente, para cancelar de manera definitiva los conflictos competenciales, especiales, materiales y temporales, que han estado presente en esos dos temas.

Aunque tratan y se ocupan de un mismo objeto y propósito, la configuración de las políticas públicas y la regulación de los usos y aprovechamientos del suelo en el Estado de Quintana Roo, se han dado a conocer desde diferentes ópticas, conceptos e inclusive lenguaje para cada tema, según se trate de suelo urbano o de conservación.



La nueva legislación da sentido y contenidos al ordenamiento territorial. La reforma legislativa que se impugna ordena integrar las visiones y homologar los instrumentos de planeación y zonificación, así como armonizar y vincular las normas aplicables, respecto del uso y aprovechamiento del territorio en esas materias, en particular las de zonificación que afectan el derecho de propiedad.

Se mandata el tener instrumentos de ordenamiento ecológico y de planeación urbana estatales y municipales unificados, integrales y armonizados, para evitar el actual conflicto en la aplicación de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POETs) y los Programas de Desarrollo Urbano (PDUs). La vigente separación de materias, la diversidad de regulaciones e inclusive el uso de lenguajes diferentes, provoca dificultades para el conocimiento público y discrecionalidad por parte de la autoridad en su aplicación, fomentando la capacidad y la corrupción así como tratos "exclusivos" y "cotos" especializados de intervención y gestoría.

Con la nueva ley, en este tema, no pretenden dismantelar instituciones ambientales ni de poner un ordenamiento por encima de otro; ninguno de los dos instrumentos de planeación (POETs y PDUs) pierden capacidades o contenidos, sino que se compele a las autoridades a una congruencia y armonización entre ambas materias, al formular instrumentos con los temas ambiental y urbano en un solo documento legal, homologando al tiempo las herramientas de zonificación (clasificación de uso del suelo, así como las reglas y mecanismos para definir las normas técnicas de la materia: densidades, alturas, coeficientes de uso y ocupación, entre otros). Con ello, se unifican criterios y se evitarán interpretaciones "especializadas" llenas de tecnicismos, abusos y sus costos asociados.

Vale la pena comentar que el propio Gobierno Federal ha estado impulsando la formulación de **Programas Estatales de Ordenamiento Territorial** que unifican el tratamiento de esos temas. Es claro también que científica y metodológicamente es posible dar una visión unificadora a los temas del territorio. Así lo atestigua ya la legislación de diversas entidades federativas en el país.

Se refuerza el ordenamiento ecológico del territorio al enlazarlo con la planeación urbana, ambos temas como parte del ordenamiento territorial, ecológico



y desarrollo urbano, dando un sentido pleno e integral a las regulaciones sobre el territorio.

Para asegurar esa perspectiva, la ley expresamente reconoce que los procedimientos, contenidos y alcances de los programas a que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en materia de medio ambiente, equilibrio ecológico y protección de los recursos naturales, se sujetarán a lo dispuesto en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado.

En complemento, para darle integridad a la visión y operación del territorio, la ley ordena armonizar e integrar también los instrumentos de participación social y ciudadana en esos temas. Antes de la reforma legislativa, en el Estado se mantenía consejos y comités consultivos urbanos y ambientales por separado, en sus distintos niveles estatal y municipales, y en ocasiones hasta regionales, lo que fragmenta y distorsiona, no sólo la visión del territorio, sino que parcializa y mediatiza la participación ciudadana a conveniencia, mediante la segregación de temas.

La nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano amplía, desarrolla y precisa los instrumentos de participación ciudadana. En ningún caso se pierden capacidades o derechos adquiridos en la materia, únicamente se propone la unificación de los Consejos Estatales y Municipales de medio ambiente y desarrollo urbano para que trabajen juntos, dando sentido y contenido al ordenamiento del territorio con una visión integral e integrada del territorio.

• **En cuanto al quinto concepto de invalidez**, el Municipio actor precisa que al gobernador local se le otorgan facultades que no están contempladas en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con lo cual se vulneran las atribuciones del ente municipal. Al respecto, se debe reiterar que, en materia de asentamientos humanos, el Municipio no tiene facultades exclusivas ni excluyentes.

En ese sentido, por ley ha sido determinado que el diseño y configuración de la constancia de compatibilidad territorial obedece y se alinea a lo establecido



expresamente en la ley general de la materia, en su artículo 10, fracciones XVIII y XXIII, de acuerdo a lo cual se impone una concurrencia entre el gobierno local y los Municipios acciones y obras que tiene un impacto crucial no sólo en un centro de población, sino que afectan el desarrollo regional y metropolitano o se ubican en dos o más Municipios, tales como las asignadas en el artículo 80 de la ley impugnada y donde se incluyen: construcción o ampliación de vialidades regionales, metropolitanas u otros componentes de la infraestructura de vialidades de ese nivel u otros componentes de la infraestructura para la movilidad que comuniquen a más de un Municipio; vialidades primarias, como periféricos y libramientos; centrales de carga, terminales multimodales, centrales de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos; plantas de almacenamiento o venta de combustibles, para servicio público o privado; equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, religiosos o recreación mayores de mil metros cuadrados de superficie o de construcción; las acciones urbanísticas relevantes, entre otras.

El propósito de la constancia de compatibilidad va más allá de confirmar el uso del suelo y asegurar que una acción urbanística sea compatible con el 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 y, en su caso, establece los requisitos y condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno.

• **En cuanto al sexto agravio**, aduce que el actor hace una interpretación errónea de la ley, confundiendo las normas aplicables a los usos comerciales con los relativos a la vivienda, toda vez que, manifiesta que causa agravio el artículo 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, alegando que violenta el derecho humano previsto en el numeral 4o. de la Constitución Federal.

El artículo 15 de la ley citada señala que los fraccionamientos y conjuntos urbanísticos se clasifican en: i) habitacionales; ii) comerciales; iii) industriales; iv) turísticos; v) ecoturísticos; vi) mixtos; y, vii) funerarios, siendo que cada categoría tiene normas técnicas específicas.



Concretamente, para la vivienda, el artículo 23 de la ley en comento, establece las medidas mínimas para los lotes y unidades de aprovechamiento exclusivo de tipología habitacional.

En los conjuntos habitacionales plurifamiliares, la unidad de vivienda mínima no será inferior a 42 metros cuadrados y deberá ajustarse a las normas de habitabilidad que fijen los reglamentos municipales en la materia. Al menos el 20% del perímetro de la unidad deberá tener vista hacia espacio abierto al interior o exterior del inmueble, sin perjuicio de las disposiciones de iluminación y ventilación naturales aplicables.

Los Programas de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano podrán establecer mínimos de las áreas edificables y no edificables, y urbanizables, siempre que no sean inferiores a los rangos permitidos por la ley.

Con la finalidad de garantizar la inclusión y el derecho de las personas con discapacidad o movilidad reducida, cuando el proyecto sea de vivienda, cuando menos el 1% de las viviendas contempladas dentro del mismo, será destinado a éstas personas, atendiendo en todo momento en su diseño y construcción, a los criterios y especificaciones que marquen las normas en materia de edificación, con arreglo a las disposiciones de accesibilidad universal y a la Ley de Protección y Desarrollo Integral para las Personas con Discapacidad del Estado y sus normas aplicables.

Los espacios abiertos del fraccionamiento de la superficie vendible se ajustarán a las disposiciones de zonificación de los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, consideradas como parámetros urbanísticos de coeficiente de ocupación de suelo, no siendo inferiores al 15% del lote o unidad de que se trate, y debiendo considerar que por lo menos el 50% de dicho porcentaje deberá destinarse para áreas verdes y forestación.

Por su parte, el artículo 24 que tergiversa indebidamente el actor, de su lectura se advierte que sólo es aplicable a los usos comerciales.

En ese sentido, podemos deducir que la supuesta invasión de competencias municipales es infundada, pues basta con retomar lo que en su momento



se estableció en la **controversia constitucional 94/2009**, por cuanto se refiere al sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Federal en materia de asentamientos humanos, en concreto, lo relativo en su considerando sexto.

En la **controversia 74/2008**, se alegaron violaciones a la competencia municipal para coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de servicios públicos; por la obligación de coordinación por parte de los Ayuntamientos pertenecientes a una misma área metropolitana y a la obligación de éstos con el Ejecutivo Local de celebrar convenios para planear y regular su desarrollo; por limitar su facultad de autogobierno, autoorganización y libre administración hacendaria; y por obligar a la coordinación entre el gobernador y los Municipios. Argumentos todos que se consideraron infundados.

En la **controversia 54/2010**, promovida por el Congreso del Estado de Nuevo León, se demandó la invalidez y, así se reconoció por ese Alto Tribunal, diversos artículos del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey, toda vez que se contraponen a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, al no tomar en cuenta la normativa estatal jerárquicamente superior que contempla la figura de la negativa ficta para los efectos de las solicitudes de los trámites de desarrollo urbano.

En la **controversia 31/2010**, promovida por el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, se demandó la invalidez del acto de no publicar en el Periódico Oficial Local el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Polígono Poniente de la ciudad de Cancún, afirmando supuestas violaciones al artículo 115, fracción V, constitucional, que dispone que corresponde al Municipio formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Argumentos que se declararon infundados.

En resumen, el Decreto 194 impugnado, no contraviene el artículo 115, fracciones II, III, inciso g), IV, incisos a) y c) y V, de la Constitución Federal, toda vez que se ajusta plenamente al sistema jurídico político mandato en dicha Norma Suprema, en una visión de federalismo y municipalidad cooperativa, para garantizar que, en un marco de colaboración sostenida y respeto mutuo, la ordenación,



planeación, administración y gestión del territorio se apegue a los principios del sistema federal y del Municipio Libre.

De ese modo, la Ley de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial de Desarrollo Urbano otorga una mayor participación al Municipio actor, en la materia, en equilibrio y colaboración con los otros órdenes de gobierno, pero nunca una competencia exclusiva y excluyente con los demás, acorde con el artículo 73, fracción XXIX-C y 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. Este funcionario no realizó manifestación o pedimento alguno.

OCTAVO.—Audiencia. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintidós de enero de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del diverso 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.⁶

NOVENO.—Retorno. Por auto de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.⁷

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. 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, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁸ y

⁶ Fojas 398 a 399 del expediente principal.

⁷ Foja 400 del expediente principal.

⁸ **Ley reglamentaria de la materia.**

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



10, fracción I⁹ y 11, fracción V,¹⁰ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero y el diverso segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre un Municipio, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad federativa donde se encuentra asentado, en la que se impugna la constitucionalidad del Decreto 194, por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la Ley de Acciones Urbanísticas; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Vivienda, así como de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,¹¹ **tratándose de normas generales**, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente 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.

⁹ "I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre ...

"b) La Federación y un Municipio; ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

⁹ "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."

¹⁰ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

¹¹ **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."



En el caso, la demanda de esta controversia constitucional se presentó de manera oportuna, conforme a lo siguiente:

- El Decreto Número 194 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

- El plazo de treinta días hábiles para la presentación de la demanda **transcurrió del diecisiete de agosto al veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho.**

- Deben descontarse del cómputo los días sábados dieciocho y veinticinco de agosto, así como uno, ocho, quince y veintidós de septiembre; los días domingos diecinueve y veintiséis de agosto, así como dos, nueve, dieciséis y veintitrés de septiembre, y de igual forma el día catorce de septiembre, todos de dos mil dieciocho, por haber sido inhábiles conforme a lo establecido en los artículos 2o. de la ley reglamentaria y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- Lo anterior se aprecia en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Agosto de 2018						
12	13	14	15	<u>16</u>	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	1
Septiembre de 2018						
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 ¹²	28	29

¹² Día de la recepción de la demanda, visible al reverso de la foja 71 del expediente.



• Por tanto, si la demanda promovida se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, se concluye que **su presentación resulta oportuna.**

TERCERO.—**Legitimación activa.** Enseguida se aborda el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹³ se 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 sus actos.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,¹⁴ **el Municipio actor deberá comparecer a juicio por conducto de los 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.

En el caso, suscribe la demanda de controversia constitucional, Juan Carlos Beristain Navarrete, en su carácter de síndico del Municipio de Solidaridad, Quintana

¹³ **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."

¹⁴ **Ley reglamentaria de la 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."



Roo, lo que acredita mediante copia certificada de la constancia de mayoría y validez respectiva, expedida por el Consejo Distrital 10 del Instituto Electoral de Quintana Roo el doce de junio de dos mil dieciséis, así como del acta de la primera sesión solemne de instalación del Ayuntamiento para el periodo 2016-2018, de treinta de septiembre de dos mil dieciséis.¹⁵

Ahora, conforme al artículo 92, fracción V, de la Ley de los Municipios de Quintana Roo,¹⁶ al síndico le corresponde ser el apoderado jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea Parte; por tanto, en el caso, **quien suscribe la demanda de esta controversia cuentan con legitimación activa para promoverla.**

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** Ahora se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de este medio de impugnación.

El artículo 105, fracción I, inciso i),¹⁷ 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.

Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,¹⁸ de la mencionada ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales,

¹⁵ Fojas 73 a 85 del expediente principal.

¹⁶ **Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.**

"**Artículo 92.** Al síndico/a municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones:

" ...

"**V.** Ser apoderado/a jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea Parte."

¹⁷ **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."

¹⁸ **Ley reglamentaria de la materia.**

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



las entidades, Poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En este asunto son autoridades demandadas los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, teniendo en cuenta que en el auto admisorio se aclaró que el secretario de Gobierno y el director del Periódico Oficial de la entidad federativa, son órganos subordinados del último Poder citado, acorde con la **jurisprudencia P./J. 84/2000**, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, registro digital: 191294).

Atendiendo a ello, por el **Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo** compareció Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, en su carácter de presidente de la Gran Comisión de la Décimo Quinta Legislatura del Congreso de dicha entidad federativa, lo que acredita con la copia certificada del acta de elección de presidente, secretario y vocales de la Gran Comisión de la referida Legislatura, de cinco de septiembre de dos mil diecisiete;¹⁹ en tanto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo,²⁰ a dicho funcionario le compete ejercer la representación legal del Congreso Local; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta con legitimación pasiva en este asunto**.

"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto 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."

¹⁹ Fojas 2 a 4 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Quintana Roo.

²⁰ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.**

"**Artículo 44.** La Gran Comisión será integrada por los presidentes de las Comisiones Ordinarias de Puntos Constitucionales, Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria, Justicia, Hacienda, Presupuesto y Cuenta y Asuntos Municipales. ...

"El presidente de la Gran Comisión tendrá el carácter de Coordinador del Poder Legislativo y de representante legal del mismo, ante cualquier autoridad administrativa o judicial."



Ahora bien, el **Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo**, compareció por conducto de Roxana Lili Campos Miranda, en su carácter de consejera jurídica del Poder Ejecutivo Local, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedida por el gobernador de la citada entidad federativa el diez de julio de dos mil dieciocho;²¹ y en términos del artículo 51, segundo párrafo, de la Constitución Política de dicho Estado,²² cuenta con facultades para representar al titular del Ejecutivo Estatal ante esta instancia constitucional; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia.**

QUINTO.—**Causales de improcedencia.** En el caso, las autoridades demandadas no hicieron valer motivos de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguna de oficio.

SEXTO.—**Precisión de la litis.** A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la ley reglamentaria que rige a este procedimiento constitucional,²³ resulta procedente hacer la siguiente precisión que deriva de la lectura integral de la demanda:

El Municipio actor en su escrito de demanda impugna el "**Decreto Número 194, por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento**

²¹ Foja 372 de autos.

²² **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."

²³ **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."



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 de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de 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.

De lo anterior se desprende que a través del Decreto 194, se expidieron, reformaron 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 de Vivienda del Estado.
- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente del Estado.
- Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles del Estado.
- Ley de Expropiación del Estado.

Ahora bien, de la lectura integral de los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, se advierte que sólo esgrime argumentos encaminados a cuestionar la constitucionalidad de ciertas disposiciones contenidas en los siguientes ordenamientos:

- **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**, en sus artículos 10, 11, 13, fracción IV, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46, así como sus transitorios sexto y duodécimo.



- **Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo**, en sus artículos 16, 24, último párrafo, 34, párrafo segundo y 184 Ter, último párrafo.

- **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, concretamente sus artículos 1, 5, fracción I, 6, 12, 24 fracción I y 46.

Al respecto, se debe precisar que, si bien el Municipio actor alude en su demanda a la fracción "IV" del artículo 13 de la Ley de Asentamientos Humanos Local que impugna; lo cierto es que **los argumentos que desarrolla en su primer concepto de invalidez se encuentran dirigidos a cuestionar la facultad del Ejecutivo Local para emitir un previo dictamen de verificación de congruencia**, para publicar los reglamentos e instrumentos de planeación, así como para inscribirlos en el Registro Público, lo cual se encuentra previsto en la **fracción VI** del referido artículo 13,²⁴ por lo que será esta última fracción la que se tendrá como impugnada y analizada en el fondo del asunto.

SÉPTIMO.—**Cuestiones previas.** Existe precedente de este Alto Tribunal en interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en algunos aspectos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, al resolver las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009**, promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, que dieron lugar a las **jurisprudencias P./J.**

²⁴ **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.**

"**Artículo 13.** Corresponde a los Municipios, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: ...

"IV. Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas aplicables a las materias de su competencia, conforme a esta ley y otras disposiciones jurídicas;

"...

"VI. Enviar al Ejecutivo del Estado para su publicación, los reglamentos e instrumentos de planeación a que se refiere el artículo 31 de esta ley, estos últimos **previo dictamen de verificación de congruencia emitido por la secretaría**, así como para su inscripción en el Registro Público; ..."



15/2011, P./J. 16/2011 y P./J. 17/2011, de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales 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. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por 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 entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.". (Jurisprudencia P./J. 15/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886, registro digital: 161384).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse



en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya 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 desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La 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.". (Jurisprudencia P./J. 16/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161382).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápito de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.". (Jurisprudencia P./J. 17/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).

Los criterios anteriores han sido replicados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, el seis de junio de dos mil dieciséis, la **controversia**



constitucional 50/2012, promovida por el Municipio de Querétaro, Querétaro, en la cual se sostuvo, en esencia, lo siguiente:

"... 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 efecto, ello de conformidad con la adición al artículo 73 de la Constitución Federal de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis.

"El artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, establece 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 la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.

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

"La indicada ley, constituye la Ley General de Asentamientos Humanos cuyas disposiciones inicialmente establecían la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijaba las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definía los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; una vez modificada en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro, se incorporaron regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional.

"El artículo 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.

"La intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de 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 ..."

Ahora bien, mediante decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se reformó el precepto 73 constitucional en el aspecto siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución. ..."

La reforma citada dio paso a la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** vigente a partir del veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Al respecto, de manera particular, en torno a la facultad concurrente municipal en materia de asentamientos humanos, este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, observó que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de



la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno.** Lo anterior fue sustentado con base en las consideraciones siguientes:

"Ahora, desde el punto de vista del orden de gobierno municipal, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción que, en particular, hay que subrayarlo, no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

"En efecto, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a 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. Dicho precepto constitucional dispone:

"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:

"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.

"(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.'

"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.²⁵

"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 'administrado' y no 'gobernado' por un Ayuntamiento.²⁶

"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

²⁵ 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."

²⁶ 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."



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.

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

"Considerando lo anterior puede decirse que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en distribuir competencias en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno. Lo anterior tiene sustento 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 CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.'²⁷

²⁷ "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la



"Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de distribución y regulación, el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio."

En efecto, de lo transcrito se desprende que, conforme a lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, es criterio de este Tribunal Pleno que, con motivo de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios, con base en la fracción V de ese precepto, **cuentan con una autonomía frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo tener el carácter de un mero ejecutor, sino tener una intervención real y efectiva en ella**, de manera que el Congreso de la Unión, como las Legislaturas Locales, al expedir una legislación sobre asentamientos humanos, a la luz de los objetivos establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **deben respetar un ámbito de autonomía efectiva para al orden de gobierno municipal.**

Finalmente, cabe indicar que el parámetro expuesto en la materia que se analiza, ha sido retomado por este Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 17/2018**, en sesión de nueve de febrero de dos mil veintiuno, así como en las diversas **controversias constitucionales 11/2018, 12/2018, 15/2018, 16/2018, 18/2018, 19/2018, 20/2018 y 22/2018**, todas resueltas en sesión de once de febrero del año referido.

OCTAVO.—Catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.
Atendiendo al desarrollo jurisprudencial que, sobre las materias de asentamientos

planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).



humanos y la relativa al equilibrio ecológico y protección al ambiente, ha desarrollado este Tribunal Constitucional, el análisis de la presente controversia constitucional se circunscribirá a los artículos en concreto impugnados en la demanda y, para efectos metodológicos, el estudio de fondo del asunto se centrará en los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor a través de los cuales cuestiona diversas previsiones normativas de los ordenamientos señalados, lo cual se desarrollará conforme a los siguientes temas y subtemas:

CONSIDERANDO	Tema
NOVENO	Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo Local para emitir el dictamen de verificación de congruencia previsto en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo (artículos 10, 11, 13, fracción VI, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46). <u>Estudio del primer concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO	Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo Local previstas en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo (artículos 16, 24, 34, párrafo segundo y 184 Ter). <u>Estudio del cuarto concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO PRIMERO	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 (artículos 1, 5, fracción I, 6 y 12). <u>Estudio del quinto concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO SEGUNDO	Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos (artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo). <u>Estudio del segundo y quinto concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO TERCERO	Análisis de las impugnaciones al artículo duodécimo transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo. <u>Estudio del segundo concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO CUARTO	Análisis de las impugnaciones a los artículos sexto transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos Local; y 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo. <u>Estudio del tercero y sexto conceptos de invalidez.</u>



NOVENO.—Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo Local para emitir el dictamen de verificación de congruencia previsto en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo. Del primer concepto de invalidez formulado por el Municipio actor se advierte que impugna los artículos **10, 11, 13, fracción VI, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, esencialmente, por **la exigencia de un previo dictamen de verificación de congruencia por parte del Ejecutivo Estatal**, para que el ente municipal lleve a cabo publicación e inscripción en el Registro Público correspondiente, de los reglamentos e instrumentos municipales de planeación en materia de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico, lo cual, a su parecer, permite una **injerencia indebida del Ejecutivo Estatal**, a través de la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, en violación al artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

Cabe destacar que, en sus argumentos, el Municipio actor desarrolla un cuadro comparativo donde transcribe los **artículos 10, 11, 13, fracción VI, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**, para posteriormente precisar, que tales disposiciones vulneran lo mandatado en el artículo 41 de la Constitución Federal, en el sentido de que en ningún caso las Constituciones Locales y de la Ciudad de México podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, agregando el Municipio actor, así como las leyes generales, ya que la supremacía constitucional consiste en que ninguna ley o disposición jurídica está por encima de la Norma Fundamental y las leyes que de ella emanen, acorde con el artículo 40 constitucional, que determina el sistema de Gobierno Federal.

Asimismo, alega que dichas normas transgreden el artículo 47 de la Constitución Política de Quintana Roo, el cual reconoce que la división territorial y división política y administrativa del Estado es el Municipio Libre; así como el diverso 90, fracción XIX, de la Ley de los Municipios de dicha entidad federativa, que otorga al presidente municipal la atribución de formular y someter a aprobación del Ayuntamiento la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal.



Finalmente, el Municipio actor, de manera concreta, se refiere a la facultad prevista en el **artículo 13, fracción VI, de la Ley de Asentamientos Humanos Local impugnada**, que otorga, precisamente, la facultad del Ejecutivo Local para emitir un dictamen de verificación de congruencia, como requisito para la publicación e inscripción de los reglamentos e instrumentos de planeación urbana municipal.

Los preceptos impugnados por el Municipio actor establecen lo siguiente:

"Artículo 10. Son autoridades en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en el Estado:

"I. El Poder Ejecutivo del Estado;

"II. La secretaría; y,

"III. Los Municipios."

"Artículo 11. Corresponden al Poder Ejecutivo del Estado las siguientes atribuciones:

"I. Formular y conducir las políticas estatales sobre ordenamiento territorial, desarrollo urbano, reservas territoriales, vivienda y asentamientos humanos;

"II. Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;

"III. Aprobar y administrar el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los Municipios y la sociedad;

"IV. Celebrar convenios con la federación, con otras entidades federativas y con los Municipios, para la planeación, instrumentación y regulación de las acciones de ordenamiento territorial y la promoción y administración del desarrollo



urbano de los Municipios, áreas conurbadas, zonas metropolitanas y centros de población de la entidad;

"V. Participar, en coordinación con los Municipios correspondientes, en la formulación, aprobación y ejecución de los Programas de Zonas Metropolitanas y Áreas Conurbadas de su Territorio;

"VI. Participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta ley y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"VII. Formular y conducir la política estatal del suelo urbano, reservas territoriales y desarrollo territorial del Estado;

"VIII. Promover y desarrollar mecanismos de financiamiento para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y metropolitano;

"IX. Promover acciones y financiamiento para la dotación de infraestructura, equipamiento, espacios públicos, elementos para la movilidad y servicios urbanos, la seguridad de la población que se ubique en los polígonos de salvaguarda determinados por los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, así como en la protección del patrimonio cultural inmueble y del equilibrio ecológico, la sustentabilidad del territorio y de los centros de población;

"X. Conducir, en coordinación con los Municipios y otras dependencias y entidades públicas, los procesos de regularización territorial en el Estado;

"XI. Proponer a la Legislatura del Estado, acompañado de los estudios técnicos correspondientes, la fundación de centros de población; y,

"XII. Promover la participación social en las materias a que se refiere este ordenamiento."

"Artículo 13. Corresponde a los Municipios, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: ...



"VI. Enviar al Ejecutivo del Estado para su publicación, los reglamentos e instrumentos de planeación a que se refiere el artículo 31 de esta ley, estos últimos previo dictamen de verificación de congruencia emitido por la secretaría, así como para su inscripción en el Registro Público; ..."

"Artículo 23. Cuando se estén realizando actos u omisiones que contravengan esta ley, sus reglamentos, o los Programas de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, cualquier ciudadano podrá denunciarlo ante la autoridad estatal o municipal competente."

"Artículo 24. Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial, el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán y apoyarán la operación de los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

"I. El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano.

"II. Los Consejos Metropolitanos y de Conurbaciones.

"III. Los Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano."

"Artículo 31. El ordenamiento territorial, ecológico y la planeación y regulación de los asentamientos humanos en la entidad, se llevará a cabo a través de:

"I. La Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial;

"II. El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable;

"III. Los Programas de Zonas Metropolitanas y Áreas conurbadas, en su caso;

"IV. Los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano;



"V. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población;

"VI. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano; y,

"VII. Los Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano y de Centros de Servicios Rurales.

"Los programas a que se refiere este artículo serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades competentes, con las formalidades previstas en este ordenamiento, y estarán a consulta, deliberación y opinión del público en las dependencias que los formulen o apliquen.

"Todos los actos de aprobación de los instrumentos de planeación a que se refiere este artículo, deberán explicitar los fundamentos y motivos legales, que con base en este y otros ordenamientos legales, les den origen y los justifiquen.

"Son de exclusiva competencia municipal los instrumentos de planeación a que se refieren las fracciones IV a VII de este artículo.

"Es obligación de los Municipios formular, consultar, promover y aprobar el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, que regule el territorio y los asentamientos humanos en sus jurisdicciones. Será optativo, según la dinámica, dimensión y complejidad del desarrollo urbano que presenten sus distintos centros de población o zonas de crecimiento, la promoción de los otros instrumentos de planeación municipal que establece el presente artículo."

"Artículo 32. Los instrumentos de planeación a que se refiere el artículo anterior deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico señalado en el mismo. Serán el sustento territorial para la formulación de la planeación económica y social en el Estado, así como para definir y orientar la inversión pública e inducir las obras, acciones e inversiones de los sectores privado y social.

"Los programas a que se refiere el artículo 31, previamente a su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y su inscripción en el Registro



Público, deberán contar con el dictamen de verificación de congruencia, que para tal efecto emita la secretaría, en los términos de esta ley."

"Artículo 33. Los instrumentos de planeación que establece el artículo 31 de esta ley, deberán considerar y compatibilizar los criterios en materia de regulación ambiental de los asentamientos humanos establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, las áreas naturales protegidas y en las normas oficiales mexicanas aplicables.

"También deberán considerar las políticas y programas de cambio climático, así como el otorgar facilidades urbanísticas y arquitectónicas con perspectiva de género y considerar las necesidades de las personas con discapacidad y los criterios de accesibilidad universal, debiendo estructurar su composición a partir del espacio público, los equipamientos urbanos y la movilidad, privilegiando el bien común y la dignidad del ser humano; la promoción de la cultura socio-ambiental, que permita a la comunidad insertarse respetuosamente en su entorno, propiciando un crecimiento ordenado, con sustentabilidad, resiliencia y una mejor calidad de vida."

"Artículo 43. El Consejo Consultivo Metropolitano se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, Cámaras, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar la mayoría en el consejo. Lo presidirá el titular de la secretaría y tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Proponer a la Comisión de Ordenamiento Metropolitano la agenda en las zonas metropolitanas, así como sus prioridades;

"II. Opinar sobre las propuestas de programas de zonas metropolitanas y los proyectos financiados con fondos públicos, así como sobre las directrices generales de la agenda;

"III. Fomentar la participación ciudadana, de instituciones académicas, Cámaras y colegios de profesionistas en el proceso de planeación; así como generar



instancias de apoyo a la evaluación y monitoreo de las políticas públicas urbanas como los observatorios urbanos participativos;

"IV. Efectuar el proceso de consulta pública para la elaboración de los programas de zonas metropolitanas o sus modificaciones;

"V. Aportar propuestas en el proceso de formulación de los programas y proyectos metropolitanos;

"VI. Promover, en coordinación con las autoridades competentes, la elaboración o actualización del atlas de riesgo de la zona metropolitana;

"VII. Proponer mecanismos de coordinación con el Gobierno Federal, así como con los Gobiernos Estatal y Municipales que integran la zona metropolitana, así como de concertación con las organizaciones de la sociedad, para que participen en el proceso de formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de los Programas Metropolitanos y de Desarrollo Urbano;

"VIII. Apoyar al Gobierno Estatal y a los Municipios en la elaboración de los proyectos de inversión, obras y servicios para la zona metropolitana o correspondiente;

"IX. Dar seguimiento y evaluar los resultados e impactos de los programas y demás instrumentos de planeación de la zona metropolitana;

"X. Apoyar a la instancia de coordinación de autoridades en la definición y actualización de los criterios para asignar prioridades y prelación a las propuestas y proyectos de acciones, obras o servicios para el desarrollo de las zonas metropolitanas; y,

"XI. Expedir su reglamento interno.

"El desempeño de los cargos en el Consejo Consultivo Metropolitano será honorífico."

"Artículo 44. Los programas de zonas metropolitanas deberán contemplar los siguientes elementos:



"I. Congruencia con la Estrategia Nacional y Estatal de Ordenamiento Territorial y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano;

"II. Conclusiones del diagnóstico que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo;

"III. La definición de objetivos, metas, políticas y estrategias, así como los proyectos y acciones prioritarias, que articulen los distintos ordenamientos, Programas de Desarrollo Social, Económico, Urbano, Turístico, Ecológico y de Cambio Climático que Impactan el Territorio Metropolitano; privilegiando el sentido de utilidad pública, comunitaria, familiar e individual, como el bien común, la seguridad y calidad de vida, así como los valores de integralidad cultural;

"IV. La delimitación de la zona metropolitana con los espacios de reserva para una expansión ordenada a mediano y largo plazo, así como las zonas de preservación ecológica y las áreas naturales protegidas, que considere estimaciones técnicas del crecimiento, la sustentabilidad socio ambiental, el espacio público y la movilidad; y,

"V. Los instrumentos que permitan la puesta en marcha y ejecución de las políticas, estrategias y proyectos planteados.

"Adicionalmente, los Municipios podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta ley."

"Artículo 45. El procedimiento para la elaboración y aprobación de los programas de zonas metropolitanas será el siguiente:

"I. La secretaría con el acuerdo de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, procederá a elaborar el Proyecto del Programa de la Zona Metropolitana de que se trate, cumpliendo para ello con los procedimientos y pasos establecidos en esta ley para la formulación de los programas municipales contenidas (sic) en el capítulo octavo de este título;



"II. Durante este proceso, la secretaría, a través del Consejo Consultivo Metropolitano y de las instancias que se establezcan por este órgano, deberá de mantener una comunicación con los Municipios involucrados y la ciudadanía, para garantizar que sus opiniones sean valoradas adecuadamente en el proceso de formulación del programa;

"III. Una vez elaborada la versión final del programa, será entregado a la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, para su revisión, dictamen y aprobación; y,

"IV. Una vez aprobado por la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, se procederá a su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, a su inscripción en el Registro Público y a su difusión en la zona metropolitana de que se trate.

"Una vez aprobados los Programas de las Zonas Metropolitanas o Conurbaciones, los Municipios tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus programas municipales involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el Programa de la Zona Metropolitana o Conurbación correspondiente."

"Artículo 46. Se definen como materias de interés metropolitano, las siguientes:

"I. La dignificación del ser humano y la comunidad mediante la planeación y ordenamiento del territorio metropolitano;

"II. La infraestructura metropolitana y movilidad;

"III. La densificación, mejoramiento y consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros, inclusivos y con perspectiva de género;

"IV. El suelo, la vivienda social y las reservas territoriales, así como la adecuada dotación de destinos del suelo;



"V. El espacio público y el sistema natural, como ejes compositivos, estructuradores del territorio metropolitano que promuevan y posibiliten un entorno humano, seguro, saludable, vivible y sustentable;

"VI. El equipamiento regional o metropolitano;

"VII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire, del suelo, la protección de la atmósfera y la biodiversidad, así como la conservación de las áreas que cumplen servicios ambientales;

"VIII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;

"IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los de manejo especial;

"X. La prevención de riesgos, la atención a contingencias, la definición de polígonos de salvaguarda de instalaciones peligrosas o de seguridad pública y la protección civil;

"XI. La seguridad pública; y,

"XII. Otras materias que, a propuesta de las instancias de coordinación metropolitana, se establezcan o declaren por las autoridades competentes."

Ahora bien, este Tribunal Pleno advierte que, respecto de los artículos **10, 23, 24, 43, 44 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos Local impugnada**, el Municipio actor no alude a una afectación directa a su esfera de competencia que tiene reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, sino que únicamente sostiene su inconstitucionalidad, atendiendo a que vulneran, de manera general, a los diversos artículos 40, 41 y 133 de ese Magno Ordenamiento, en relación con el principio de supremacía constitucional y la forma de Gobierno del Estado Federal, ello sin señalar de manera destacada la vulneración que, a



su parecer, se produce a su competencia constitucional. Incluso, en suplencia de sus argumentos, este Tribunal Constitucional no advierte que tales preceptos afecten la esfera de competencia del Municipio actor.

En efecto, de la lectura de tales preceptos se advierte que regulan lo siguiente:

- El artículo **10**, únicamente señala que, el Poder Ejecutivo Local, la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable estatal,²⁸ y los Municipios, son las **autoridades en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en el Estado**;

- El artículo **23** regula la **denuncia ciudadana** ante autoridad estatal o municipal competente, respecto a actos u omisiones que contravengan la Ley de Asentamientos Humanos Local analizada, sus reglamentos, o los Programas de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano;

- El artículo **24**, establece que tanto el Estado como los Municipios, realizarán acciones para la conformación plural y la operación de **órganos auxiliares de participación ciudadana**, en concreto, del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, de los Consejos Metropolitanos y de Conurbaciones; y de los Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano;

- El artículo **43** regula la forma en que se integrará el **Consejo Consultivo Metropolitano**, así como sus atribuciones, donde destacan el fomento de la participación ciudadana, efectuar los procesos de consulta pública, así como apoyar a los ámbitos de Gobierno Estatal y Municipal en materia de agenda y actividades relacionadas en zonas metropolitanas;

- El artículo **44**, señala lo que elementos que deben contemplar los **Programas de Zonas Metropolitanas**, señalando, entre otros, que deben guardar con-

²⁸ Al respecto, el artículo 7, fracción L, de la Ley de Asentamientos Humanos Local impugnada establece:

"**Artículo 7.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"**L. Secretaría:** La **Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable**; ..."



gruencia con la Estrategia Nacional y Estatal de Ordenamiento Territorial y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano; asimismo, dicho precepto reconoce la **facultad de los Municipios para formular y aprobar programas parciales de interés metropolitano**; y,

- El artículo **46**, define las **materias que son de interés metropolitano**.

En ese sentido, de tales normas **no se desprende una vulneración directa a la competencia que tiene reconocida el Municipio actor en el artículo 115 de la Constitución Federal, ni aún en la ley general de la materia que se analiza**, sino que resultan acordes al marco de dicho ordenamiento al regular preceptos que derivan directamente de esa normativa, en el ámbito tanto de la denuncia ciudadana como en lo relativo a la materia de zonas metropolitanas.

Lo anterior es así, máxime que el alegato principal desarrollado por el Municipio actor en su primer concepto de invalidez, se sostiene, fundamentalmente, en la atribución que la Ley de Asentamientos Humanos Local que impugna, otorga al Poder Ejecutivo para emitir un dictamen de verificación de congruencia de los reglamentos e instrumentos municipales en materia de planeación urbana municipal, siendo que los preceptos referidos no regulan cuestiones relacionadas con dicha atribución.

Por ende, resulta **infundado** en esta parte lo que alega el Municipio actor, en torno a las impugnaciones que hace valer en contra de los artículos **10, 23, 24, 43, 44 y 46** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.

Ahora bien, por lo que respecta a los artículos **11, 13, fracción VI, 31, 32, 33 y 45** de la Ley de Asentamientos Humanos Local impugnada, de su lectura se advierte que establecen las atribuciones del Ejecutivo Local en esa materia, así como los diferentes programas que tienen por objeto regular el ordenamiento territorial, ecológico, la planeación de los asentamientos humanos y la congruencia de los programas estatales y municipales en esas materias. Dichos preceptos regulan en concreto lo siguiente:

- El artículo **11**, determina las **atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo en materia de asentamientos huma-**



nos, dentro de lo cual destaca, su fracción III, relativa a la aprobación y administración del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los Municipios y de la sociedad, así como facultades de coordinación con los entes municipales en materia de desarrollo urbano y metropolitano.

- El artículo **13, fracción VI**, establece, dentro de las atribuciones de los Municipios, la facultad de enviar los reglamentos e instrumentos de planeación al Ejecutivo del Estado para su publicación e inscripción en el Registro Público, **previo dictamen de verificación de congruencia que emita la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable de la entidad**, aspecto que, de manera concreta, se duele el Municipio actor en su demanda, al señalar que ello viola su competencia reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal;

- El artículo **31**, regula los **diferentes programas estatales y municipales** en materia de ordenamiento territorial, ecológico, así como de planeación y regulación de los asentamientos humanos en la entidad, destacando el precepto que **son de exclusiva competencia municipal**: i) los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano; ii) los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población; iii) los Programas Parciales de Desarrollo Urbano; y, iv) los Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano y de Centros de Servicios Rurales;

- El artículo **32**, dispone que los instrumentos de planeación contenidos en el citado artículo 31 **deberán ser congruentes entre sí y con los demás ordenes jerárquicos, además de que éstos tendrán que contar con el dictamen de verificación de congruencia para poder ser publicados**; en tanto que el **33** refiere que tales instrumentos de planeación deberán considerar y compatibilizar los criterios en materia de regulación ambiental de los asentamientos humanos, las políticas y programas de cambio climático, así como otorgar facilidades urbanísticas y arquitectónicas con perspectiva de género y considerar las necesidades de las personas con discapacidad y los criterios de accesibilidad universal.

- El artículo **45**, regula el procedimiento para la elaboración y aprobación de los **Programas de Zonas Metropolitanas**, destacando el precepto que, una



vez aprobados dichos programas, los Municipios tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus programas municipales involucrados, los cuales **deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el Programa de la Zona Metropolitana o Conurbación correspondiente.**

De lo anterior se desprende, que tales preceptos se refieren a la **congruencia** que debe existir entre los diferentes programas estatales y municipales tanto en la materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial, ecológico y metropolitano o de conurbación, destacando la exigencia del artículo **13, fracción VI**, donde se prevé el requerimiento de un **dictamen de verificación de congruencia** emitido por el Ejecutivo Estatal, para que el Municipio proceda a la publicación e inscripción de los correspondientes reglamentos e instrumentos de planeación municipal.

Atento a ello, conforme al parámetro constitucional expuesto y a la línea jurisprudencial que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultan **infundados** los argumentos formulados por el Municipio actor en su primer concepto invalidez, donde alega que la facultad del Ejecutivo Local para emitir un dictamen de verificación de congruencia, vulnera la autonomía constitucional del Municipio, conforme a lo siguiente:

El artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que interesa, dispone:

"Artículo 115. ...

(Reformada, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"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; ...

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



(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

Al respecto, como se adelantó, este Alto Tribunal ha considerado **facultades concurrentes** las contenidas en la fracción V del precepto 115 constitucional. Asimismo, que en dicho precepto **el Constituyente otorgó una mayor participación al Municipio**, sin que se trate de una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación.

Particularmente, las facultades de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a), así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, a que se refiere el inciso d), ambas de la fracción V del artículo 115 constitucional, que **no son de ámbito exclusivo o aislado del Municipio**, pues el propio numeral las sujeta a los lineamientos establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, por tanto, **deben guardar congruencia con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno**; ello, sin llegar al extremo de que el Municipio quede a merced de las decisiones del Estado, ya que éstas pudieran ser arbitrarias, de no contar con un control.

Por otra parte, **este Tribunal Constitucional ha determinado que es constitucional la inscripción y registro, así como su publicación en los medios de difusión oficial, de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; al igual que la existencia del dictamen de congruencia de los planes y programas municipales respecto de los de distintos niveles de gobierno, emitido por la autoridad competente del Ejecutivo Estatal.**

Como se mencionó, al resolverse la **controversia constitucional 94/2009**, de la que derivaron las jurisprudencias **P./J. 15/2011** y **P./J. 16/2011**, de rubros:



"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL." y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.", respectivamente, se estableció que, al ser las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos concurrentes, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que al ejercer sus atribuciones lo deben hacer como lo señala el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **siempre en los términos de las leyes federales y estatales relativas**.

En ese contexto, la **Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial** dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen; ..."

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la secretaría, las atribuciones siguientes: ...

"II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios; ..."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial; ...

"VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;



"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; ...

"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, y ..."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"...

"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la Gaceta o Periódico Oficial de la entidad;

"XIV. Solicitar la incorporación de los planes y Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría; ..."

"Artículo 44. El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público



de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes; ..."

De lo visto, se obtiene que **las entidades federativas tienen como deber ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial**; aunado ello **los Municipios deben ajustar su plan o programa de desarrollo urbano, a los de niveles superiores.**

Asimismo, se desprende que, **el nivel municipal tiene el deber de inscribir dicho instrumento en el Registro Público de la Propiedad, previa consulta a la autoridad competente de la entidad federativa sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste a la planeación estatal y federal**, de manera que el Municipio que registra y publica su programa correspondiente, se encuentra autorizado para proceder, en el ámbito de su jurisdicción, al ejercicio de las facultades previstas por la fracción V del artículo 115 constitucional, tales como expedición de licencias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación, acciones urbanas.

Además, una vez que el Municipio presenta solicitud de consulta ante la autoridad competente del Estado **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste del programa municipal respecto de la planeación estatal y federal**, la entidad federativa debe, en el **plazo de noventa días hábiles**, dar respuesta precisa de si existe congruencia y ajuste entre dicho programa municipal y el de aquellos otros órdenes gubernamentales, en la inteligencia que **si omite pronunciamiento al respecto opera la afirmativa ficta**; en tanto que si la autoridad estatal dictamina desfavorablemente, **deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ente municipal efectúe modificaciones y ajustes.**



De esta manera, **el contenido de tales reglamentaciones será objeto del escrutinio en que la autoridad competente debe basar el dictamen de congruencia del programa municipal frente al del Estado y la Federación en la materia.**

En efecto, como se explicó, **queda a cargo del Municipio**, como punto de partida para el ejercicio de sus facultades constitucionales, **solicitar a la autoridad local competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia** de los reglamentos, así como de los instrumentos, planes y programas relativos a la planeación en los diferentes niveles, tanto federal, estatal e incluso metropolitano y, **posteriormente, solicitar su inscripción** en el Registro Público del Estado, **así como su publicación** en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

En ese orden de ideas, el artículo 11 de la Ley de Asentamientos Humanos Local impugnada, señala las atribuciones del Poder Ejecutivo Estatal en materia de asentamientos humanos, **sin que de su contenido se comprenda cuestión alguna que incida o restrinja la competencia constitucional que corresponde al ente municipal**, y si bien en sus fracciones IV y V prevén que dicho Poder podrá convenir y participar coordinadamente en la regulación de aquellas áreas y zonas que constituyan una continuidad física y demográfica que formen dos o más áreas urbanizadas cuyas características revistan cierta importancia estratégica para el desarrollo nacional.

Ello de ninguna forma limita, suplanta o invade las facultades municipales para la formulación, administración, participación, autorización, control y vigilancia de los planes y programas, así como los reglamentos y disposiciones del ámbito municipal, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, máxime que **ello responde a los mandatos de coordinación y congruencia que prevé la ley general de la materia en lo que respecta a la regulación de zonas metropolitanas y conurbaciones**, tal y como lo establece su capítulo quinto, denominado "Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas".²⁹

²⁹ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"Capítulo quinto
"Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas

"Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la



En consonancia con lo anterior, el artículo **45** impugnado, como se mencionó, regula el procedimiento para la elaboración y aprobación de los **programas de zonas metropolitanas**, destacando el precepto que, una vez aprobados dichos programas, los Municipios tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus programas municipales involucrados, los cuales **deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el Programa de la Zona Metropolitana o Conurbación correspondiente.**

Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal."

"**Artículo 32.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

"En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

"Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento."

"**Artículo 33.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

"**Artículo 34.** Son de interés metropolitano:

"I. La planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos;

"II. La infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad;

"III. El suelo y las reservas territoriales;

"IV. La densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador;

"V. Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano;

"VI. La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano;

"VII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;

"VIII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera;

"IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos;



En efecto, tal regulación no es distinta a la establecida por la ley general, sin que se advierta que el legislador local ordene a cargo del Municipio un trámite invasor de sus facultades constitucionales, **siendo que los preceptos analizados se constriñen a la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de los instrumentos de planeación municipal con los distintos niveles y ámbitos de planeación.**

Ahora bien, del artículo 31 de la Ley de Asentamientos Humanos Local impugnada,³⁰ se desprenden los diferentes Programas para la Planeación y

"X. La prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático;

"XI. La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad;

"XII. La accesibilidad universal y la movilidad;

"XIII. La seguridad pública; y,

"XIV. Otras acciones que, a propuesta de la comisión de ordenamiento, se establezcan o declaren por las autoridades competentes."

"Artículo 35. Para efectos del artículo anterior, la secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación."

³⁰ **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.**

"Artículo 31. El ordenamiento territorial, ecológico y la planeación y regulación de los asentamientos humanos en la entidad, se llevará a cabo a través de:

"I. La Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial;

"II. El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable;

"III. Los Programas de Zonas Metropolitanas y Áreas Conurbadas, en su caso;

"IV. Los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano;

"V. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población;

"VI. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano; y,

"VII. Los Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano y de Centros de Servicios Rurales.

"Los programas a que se refiere este artículo serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades competentes, con las formalidades previstas en este ordenamiento, y estarán a consulta, deliberación y opinión del público en las dependencias que los formulen o apliquen.

"Todos los actos de aprobación de los instrumentos de planeación a que se refiere este artículo, deberán explicitar los fundamentos y motivos legales, que con base en éste y otros ordenamientos legales, les den origen y los justifiquen.

"Son de exclusiva competencia municipal los instrumentos de planeación a que se refieren las fracciones IV a VII de este artículo.

"Es obligación de los Municipios formular, consultar, promover y aprobar el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, que regule el territorio y los asentamientos



Ordenamiento de los Asentamientos Humanos en el Estado de Quintana Roo, de entre los cuales se determina que **son de exclusiva competencia municipal:** i) los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano; ii) los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población; iii) los Programas Parciales de Desarrollo Urbano; y, iv) los Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano y de Centros de Servicios Rurales, **los cuales deben, asimismo, responder a la coordinación y congruencia respecto con los demás niveles de gobierno**, tal y como lo dispone el diverso 32 de ese mismo ordenamiento.³¹

En efecto, los referidos programas de competencia municipal, se encuentran regulados por los artículos 7, fracción XLIII, 53, 55, fracción I, 56, fracción III, segundo párrafo, 58, 59, fracción II, y 61, segundo párrafo, de la propia Ley de Asentamientos Humanos Local analizada, los cuales disponen:

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

"XLIII. Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano: Son los instrumentos de ordenamiento ecológico y de planeación del desarrollo urbano municipal, que incluye la regulación al uso y aprovechamiento del territorio municipal, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 53. Los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano deberán de ser congruentes con la Estrategia Estatal

humanos en sus jurisdicciones. Será optativo, según la dinámica, dimensión y complejidad del desarrollo urbano que presenten sus distintos centros de población o zonas de crecimiento, la promoción de los otros instrumentos de planeación municipal que establece el presente artículo."

³¹ **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.**

"Artículo 32. Los instrumentos de planeación a que se refiere el artículo anterior deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico señalado en el mismo. Serán el sustento territorial para la formulación de la planeación económica y social en el Estado, así como para definir y orientar la inversión pública e inducir las obras, acciones e inversiones de los sectores privado y social.

"Los programas a que se refiere el artículo 31, previamente a su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y su inscripción en el Registro Público, deberán contar con el Dictamen de Verificación de Congruencia, que para tal efecto emita la secretaría, en los términos de esta ley."



de Ordenamiento Territorial del Estado y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, e incluirán el diagnóstico, las políticas, las estrategias y los demás lineamientos para el uso, aprovechamiento y ocupación del territorio municipal, comprendiendo tanto las regulaciones de planeación urbana como las relativas al ordenamiento ecológico local."

"Artículo 55. Los contenidos de los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano deberán de ser congruentes con la estrategia estatal de ordenamiento territorial y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, y considerar las medidas relativas a:

"I. Las determinaciones de otros niveles de planeación para el Municipio."

"Artículo 56. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población son el conjunto de disposiciones jurídicas y normas técnicas emitidas para:

"I. Ordenar y regular el crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población tendientes a la dignificación del ser humano, sus relaciones sociales y a la sustentabilidad socioambiental;

"II. Establecer o precisar la zonificación de los usos, destinos y reservas, tendientes a componer, regular el uso y aprovechamiento del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, así como a distribuir las cargas y beneficios del desarrollo urbano, a la luz de estrategias y objetivos que tengan a la convivencia respetuosa con el medio ambiente natural, la creación del espacio público, la integración del paisaje urbano, la infraestructura, el equipamiento y la movilidad sustentable; y a la dignificación del ser humano, sus relaciones sociales y a la sustentabilidad socio ambiental como finalidad última; privilegiando una mejor calidad de vida, la serenidad y el bien común; y,

"III. Establecer las bases para la programación, así como para proveer el eficiente y eficaz funcionamiento y organización de las acciones, obras y servicios en el Municipio.



"Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población guardarán congruencia con los instrumentos de planeación estatales y de zonas metropolitanas y con los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente y Desarrollo Urbano que correspondan."

"Artículo 58. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano se derivarán de los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, y tendrán por objeto:

"I. Precisar la zonificación secundaria de las áreas que forman parte de un centro de población;

"II. Regular en forma específica las acciones de urbanización, edificación o para la conservación de las obras de arquitectura, derivadas de las acciones de crecimiento, conservación, consolidación o mejoramiento, previstas en los programas del que se deriven, tomando en cuenta la preeminencia del espacio público, el equipamiento, la escala humana, la integración del paisaje urbano, la imagen urbana, el cambio climático, la convivencia respetuosa con el medio ambiente natural, la infraestructura, y la movilidad, mediante ejes compositivos vertebradores; para la dignificación del ser humano, sus relaciones sociales y la sustentabilidad socio-ambiental que promuevan la serenidad vivencial, la paz, la solidaridad y el bien común; y,

"III. Regular las acciones dirigidas al desarrollo de elementos sectoriales de un centro de población o de un área del mismo, en materias de equipamiento, infraestructura, espacio público, movilidad, servicios, ecología urbana, patrimonio cultural urbano, entre otras."

"Artículo 59. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano contendrán los siguientes elementos:

"I. La referencia al Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población del cual forma parte;

"II. Las políticas y los objetivos que se persiguen, en estricta congruencia con los del Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población del cual forma parte."



"Artículo 61. Los Municipios para la regulación de los asentamientos humanos en el medio rural o de los centros de servicios rurales, que no requieran técnicamente de un Programa de Desarrollo Urbano, podrán contemplar Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano, atendiendo a sus características y dimensiones, conforme a los principios de esta ley.

"Los Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano son un instrumento de carácter técnico administrativo que tiene por objeto ordenar y orientar el crecimiento de los asentamientos humanos de manera equilibrada y racional a corto y mediano plazos, para dar solución a los diversos problemas que adolece las localidades que se encuentran en el rango poblacional menor a los veinticinco mil habitantes y que ameriten la aplicación de normas de planificación urbana. Estos esquemas deben de ser congruentes con las condiciones sectoriales de desarrollo urbano vigente."

De lo anterior se desprende que:

- Los **Programas Municipales de Ordenamiento Territorial**, Ecológico y Desarrollo Urbano son instrumentos de ordenamiento ecológico y planeación del desarrollo urbano que regulan el uso y aprovechamiento del territorio municipal, mediante la inclusión de políticas, estrategias y lineamientos necesarios, a los cuales **se les exige congruencia** con el orden estatal, en concreto, la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial del Estado y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable;

- Los **Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población** son disposiciones jurídicas y normas técnicas dirigidas a: 1) ordenar y regular lo concerniente a los centros de población tendientes a la dignificación del ser humano, 2) establecer la zonificación de los usos, destinos y reservas dirigidos a regular el uso y aprovechamiento del suelo y sus compatibilidades, conforme a la densidad poblacional y 3) delimitar las bases para la programación, organización y eficaz cumplimiento de los servicios, obras y acciones en el Municipio, a los cuales **se les exige congruencia** con los instrumentos de planeación estatales y de zonas metropolitanas y con los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente y Desarrollo Urbano que correspondan;



- Los **Programas Parciales de Desarrollo Urbano** son instrumentos secundarios derivados de los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, que regulan de manera accesoria todo lo relacionado con las zonificaciones secundarias de las áreas correspondientes a los centros de población, cuyas políticas y objetivos **deben guardar estricta congruencia** con los del Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población del cual forma parte; y,

- Los **Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano** son aquellos técnico-administrativos (secundarios) que podrán ser utilizados en casos donde no se requiera de un programa de desarrollo urbano, pues su objeto es ordenar y orientar el crecimiento de los asentamientos humanos a corto y mediano plazo, los cuales **deben de ser congruentes** con las condicionantes sectoriales de desarrollo urbano vigente.

Así pues, se evidencia que la normativa local impugnada dispone que los instrumentos municipales a través de los cuales se llevará a cabo el ordenamiento territorial, así como la planeación y regulación de los asentamientos humanos en el Estado de Quintana Roo, **deberán ser congruentes y homogéneos** con los establecidos en el resto de los niveles de gobierno, siendo que sólo en ese caso podrán ser publicados e inscritos en el Registro Público respectivo.

Como se mencionó, la formulación, participación, autorización, intervención y celebración de Programas y Planes de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial reservados para los Municipios, previstos en el Texto Constitucional, **deben entenderse en el sentido de que se encuentran sujetos a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, es decir, bajo los principios de concurrencia, coordinación y congruencia,** en relación con los demás órdenes de gobierno.

Atendiendo a ello, el legislador local en aras de asegurar la homogeneidad y congruencia, facultó al Ejecutivo Local, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, para verificar que los reglamentos e instrumentos municipales respectivos en la materia, cumplan con tal exigencia, esto es, que previo a su publicación e inscripción, se examine que sean acordes a las disposiciones emitidas por los demás órdenes de gobierno, de manera que **las previsiones normativas analizadas cumplen con el mandato constitucional**



referente a la congruencia, concurrencia y coordinación en materia de asentamientos humanos.

Así, son **infundadas** las impugnaciones que hace valer el actor en torno a los artículos **11, 13, fracción VI, 31, 32, 33 y 45**, de la Ley de Asentamientos Humanos Local que se analiza, pues **tales previsiones resultan acordes con los mandatos establecidos por el Congreso de la Unión en la ley general de la materia**, siendo constitucional, en concreto, la facultad del Ejecutivo Local de emitir un dictamen de verificación de congruencia, como requisito previo a la publicación del reglamento o instrumento de planeación municipal, así como su inscripción en el Registro Público Local.

Son aplicables al caso, los criterios contenidos en las **tesis P./J. 18/2011, 1a. CXXXI/2014 (10a.) y 2a. XLV/2012 (10a.)**, de rubro, texto y datos de identificación que se transcriben a continuación:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA, ES CONSTITUCIONAL. El cumplimiento del requisito de congruencia establecido en el indicado precepto, previamente a la publicación del programa correspondiente y a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deriva de las obligaciones contenidas en las diversas fracciones del artículo 51 de la ley citada, de donde se advierte la necesidad de congruencia y no contravención de los planes y programas municipales respecto a lo determinado en los estatales y federales en la materia. Esta situación, analizada en el contexto de las facultades concurrentes a las que se refieren los distintos incisos de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo constitucional señalado, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno, sin que lo anterior lleve a considerar que el Municipio queda a merced de las decisiones del Estado cuando pueden ser



potencialmente arbitrarias al no contar con un control de la actuación del órgano que debe realizarlas, como es la Secretaría de Desarrollo Sustentable perteneciente al Gobierno del Estado, pues la no arbitrariedad de las decisiones debe tener su límite y control en el propio dictamen de congruencia que emita la secretaría una vez que analice y verifique que los planes y programas municipales guardan congruencia entre los distintos niveles de planeación, dictamen que en todos los casos debe contener los motivos y las razones por las cuales el gobierno local decida sobre la congruencia o la falta de ella de los planes y programas municipales, justificando clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes en caso de detectar incongruencias. De este modo, siempre que el dictamen de congruencia reúna los requisitos aludidos, como requisito previo para la publicación e inscripción en el registro público, no podrá entenderse como arbitrario, de ahí que el artículo 52 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, analizado en el contexto de las facultades constitucionales concurrentes en la materia de asentamientos humanos, es constitucional." (Jurisprudencia P./J. 18/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 885, registro digital: 161385).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO. LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS EN ESTAS MATERIAS DEBEN DESARROLLARSE EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 94/2009, de la que derivaron las jurisprudencias P./J. 15/2011 y P./J. 16/2011, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, páginas 886 y 888, de rubros: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTES POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.' y 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.' respectivamente, estableció que si bien las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos son concurrentes, existen dos vías para analizar sus ámbitos de competencia que son paralelas y complementarias: 1) la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de diversas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y, 2) la de los planes, programas y acciones relacionados con la planeación que, si bien



derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de forma distinta a la validez, con criterios de congruencia, coordinación y ajuste. De ahí que aun cuando sean materias concurrentes en las que intervienen los tres niveles de gobierno, los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias, por lo tanto al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que enumera las facultades que tienen en materia de asentamientos humanos y que indica que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.". [Tesis aislada 1a. CXXXI/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 866, registro digital: 200610].

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO EN LA ENTIDAD NO IMPLICA UNA TRANSGRESIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. Conforme al marco jurídico aplicable a la materia de asentamientos humanos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Asentamientos Humanos y demás leyes locales), el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, a través de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, tiene facultades para realizar actos tendentes a vigilar y controlar la utilización del suelo en la entidad, independientemente de las facultades que sobre la misma materia puedan ejercer los Municipios respecto de construcciones ubicadas dentro de su jurisdicción territorial, pues es precisamente aquel Poder quien, bajo el régimen de concurrencia que opera en el sistema jurídico mexicano, está facultado para proveer lo necesario para la exacta observancia de las disposiciones legales a que deben sujetarse los sectores público, privado y social en la localidad, sin que ello implique una transgresión a la autonomía municipal. De esta manera, el ejercicio de atribuciones en la materia por los Municipios del Estado de Tlaxcala está condicionado al pronunciamiento que, derivado de sus facultades de inspección y determinación de infracciones y sanciones, el Poder Ejecutivo Local, a través de la dependencia especializada en el ramo, pueda emitir en torno al cumplimiento de los requisitos legales que toda construcción u obra en la entidad deba satisfacer.". [Tesis aislada 2a. XLV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, página 604, registro digital: 2000965].



Por los motivos expuestos, lo procedente es reconocer la **validez**, en la materia de lo analizado en este considerando, de los artículos **10, 11, 13, fracción VI, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, publicada mediante Decreto 194 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

DÉCIMO.—Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo Local previstas en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo. En su cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor impugna los artículos **16, 24, 34, párrafo segundo y 184 Ter, último párrafo**, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, pues a su parecer vincula indebidamente la parte ambiental con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, restan competencia al Municipio actor al permitir que sea el Ejecutivo Local quien emita el Programa de Ordenamiento Ecológico, lo que invade, incluso, la competencia municipal reconocida en el artículo 20 Bis 4 de la ley general aplicable a dicha materia.

En ese sentido, aduce que la normativa impugnada fusiona indebidamente el Programa de Desarrollo Urbano con el Programa de Ordenamiento Ecológico Local, pues éstos últimos serán expedidos por las autoridades municipales, de manera que no pueden pasar procesos de consulta relativos a su evaluación, formulación y modificación, donde el Consejo Consultivo de Ecología del Estado de Quintana Roo sesione en acuerdo con el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, a los que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos Local impugnada.

Además, considera que el Ejecutivo Local invade las competencias municipales, pues la normativa impugnada regula un procedimiento que invade la facultad del Municipio para determinar de manera libre los procedimientos para expedir sus Programas de Desarrollo Urbano y de Ordenamientos Ecológicos, así como autorizaciones de acciones urbanísticas en su jurisdicción, lo que, además, a su parecer, propicia un daño irreversible dentro de la recaudación de las contribuciones de los ciudadanos violentando el principio de legalidad.



Las normas impugnadas por el actor disponen lo siguiente:

"Artículo 16. El ordenamiento ecológico del territorio estatal, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico:

"I. General del Estado;

"II. Regionales; y,

"III. Locales.

"Con el propósito de integrar en un solo instrumento las regulaciones urbanas y ambientales, con una visión y políticas armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio del Estado, los Programas de Ordenamiento Ecológico General del Estado y Locales mencionados en este artículo, estarán contenidos en el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable y en los Programas de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, según correspondan, a los que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo."

"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. Obra pública;

"II. Vías de comunicación estatales y caminos rurales;

"III. Procesadoras de alimentos, rastros y frigoríficos; procesadoras de hule natural y sus derivados; procesadoras de bebidas, ladrilleras, textiles, maquiladoras, curtidurías, industria automotriz y del vidrio y sus derivados;

"IV. Obras realizadas dentro de predios agropecuarios tales como almacenamientos pequeños para riego y control de avenidas;



"V. Instalaciones para captación de agua, para extraer volúmenes considerables, en los términos que se determinen en el reglamento de la ley;

"VI. Corredores industriales, parques y zonas industriales, a excepción de aquellas en las que se prevean la realización de actividades altamente riesgosas de competencia federal;

"VII. Exploración, explotación, extracción y procesamiento físico de sustancias que constituyan depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos; tales como la roca y demás materiales pétreos, o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales, construcción u ornamento de obras;

"VIII. Sistemas de manejo y disposición de residuos de manejo especial;

"IX. Confinamientos, instalaciones de tratamiento o de eliminación de residuos sólidos urbanos y de manejo especial;

"X. Fraccionamientos y unidades habitacionales, desarrollos inmobiliarios que no se encuentren en ecosistemas costeros y nuevos centros de población;

"XI. Hoteles, restaurantes y centros comerciales que no se encuentren en zonas de jurisdicción federal;

"XII. Centrales de autotransporte público y privado de carácter estatal;

"XIII. Hospitales y establecimientos en donde se realicen actividades riesgosas;

"XIV. Las que se susciten de convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que el Estado asuma funciones de la Federación;

"XV. Plantas de tratamiento de aguas residuales, sistemas de drenaje y alcantarillado, bordos, represamientos y plantas de potabilización de aguas;

"XVI. Granjas agrícolas o pecuarias de explotación intensiva;



"XVII. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia estatal o municipal;

"XVIII. Cambio de uso del suelo en terrenos considerados como acahuales; y,

"XIX. Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia estatal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

"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."

"Artículo 34. Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, el instituto iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta ley y su reglamento, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de 10 días hábiles.

"Para la evaluación en materia de impacto ambiental de las obras y actividades a que se refiere el artículo 24, la secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, las normas oficiales mexicanas, así como los Programas de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones legales que resulten aplicables. ..."

"Artículo 184 Ter. El Consejo Consultivo de Ecología del Estado, tendrá las siguientes atribuciones: ...



"En los procesos de consulta relativos a la evaluación, formulación y modificación de los Programas de Ordenamiento Ecológico, el Consejo Consultivo de Ecología del Estado deberá sesionar en acuerdo con el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, a que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo."

De lo anterior, se advierte que los preceptos reclamados por el Municipio actor regulan, en concreto, lo siguiente:

- El artículo 16, establece la existencia de **tres tipos de Programas de Ordenamiento Ecológico**: 1) General del Estado; 2) Regionales; y, 3) Locales; asimismo, dispone que **los Programas de Ordenamiento Ecológico General del Estado y Locales, estarán contenidos en el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable y en los Programas de Ordenamiento Territorial, ecológico y desarrollo urbano**, según correspondan, ello con la finalidad de integrar en un solo instrumento las regulaciones urbanas y ambientales, con una visión y políticas armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio del Estado;

- El artículo 24, dispone que la realización de ciertas obras y/o actividades, estarán sujetas a la evaluación de impacto ambiental que emita el Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental del Estado de Quintana Roo;³² además, determina que la **Secretaría de Ecología y Medio Ambiente**³³ y la **Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable**, ambas del Estado de Quintana Roo, **se coordinarán** para expedir disposiciones administrativas que simplifiquen los trámites correspondientes a manifestaciones de impacto ambiental y dictámenes de impacto territorial;

³² **Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.**

"**Artículo 4o.** Para los efectos de esta ley se entenderán, además de las definiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las siguientes: ...

"**XXVII. Instituto: El Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental del Estado de Quintana Roo; ..."**

³³ **Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.**

"**Artículo 4o.** Para los efectos de esta ley se entenderán, además de las definiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las siguientes: ...

"**XXXVIII. Secretaría: La Secretaría de Ecología y Medio Ambiente; ..."**



- El artículo **34, párrafo segundo**, determina que, para la evaluación del impacto ambiental de las obras a que se refiere el diverso 24, la **Secretaría de Ecología y Medio Ambiente Local** se sujetará a lo establecido en las **normas oficiales mexicanas**, en los **Programas de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano**, así como en las **declaratorias de áreas naturales protegidas y demás disposiciones aplicables**; y,

- El artículo **184 Ter, último párrafo**, establece, dentro de las atribuciones del **Consejo Consultivo de Ecología del Estado**, entre la que se encuentra, la relativa a que, en los **procesos de consulta sobre modificación y formulación de Programas de Ordenamiento Ecológico, deberá sesionar de manera conjunta con el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial**.

Visto lo anterior, este Tribunal Pleno considera que lo alegado por el Municipio actor resulta **infundado**, pues las previsiones normativas que impugna, en forma alguna invaden su competencia constitucional, conforme a lo que se explica a continuación.

Como se adelantó en el considerando relativo a cuestiones previas, al resolver la **controversia constitucional 31/2010**, el Tribunal Pleno analizó las facultades concurrentes en materia de protección al medio ambiente, a la luz de los artículos 73, fracción XXIX-G; 27, párrafo tercero y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se observó que el Congreso de la Unión reformó en agosto de mil novecientos ochenta y siete el contenido del artículo 73, fracción XXIX, en la que incluyó el inciso g), donde dispuso que **la materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, sería regulada de manera concurrente**, es decir, la Federación emitiría las directrices sobre dicha materia a través de la ley general correspondiente por la cual se distribuyan competencias entre los diferentes órdenes de gobierno, **pero con la particularidad de que, al igual que en la materia de asentamientos humanos, contaría con elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la Constitución Federal**, los cuales serían el parámetro para guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los diversos órdenes de gobierno.



La intención del legislador federal primordialmente fue hacer frente a los desequilibrios ecológicos que deterioran los recursos naturales y que afectan la calidad de vida de la población, a través de una concepción integral que permitiera asegurar la conservación, protección, mejoramiento y restauración de los ecosistemas de manera homogénea en todo el territorio nacional.

Posteriormente, fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la cual se dispuso –hasta la fecha– que uno de los principales objetivos, era **propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la preservación y restauración del equilibrio ecológico.**

Así pues, la materia de protección al medio ambiente quedó absorbida por la Federación, y de manera simultánea, ésta delegó al legislador ordinario, las facultades correspondientes por medio de la concurrencia establecida en la ley general, con el fin de **propiciar una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en dicha ley.**

Acorde con lo anterior, **al igual que la de asentamientos humanos, la materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional,** es decir, desde una perspectiva general; lo cual se encuentra previsto en el artículo 20 Bis de la ley general de esa materia, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 20 Bis. La formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general del territorio se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planeación. Asimismo, la secretaría deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas, de acuerdo con lo establecido en esta ley, así como en las demás disposiciones que resulten aplicables."

Asimismo, la ley general referida, en su artículo 23, dispone que, **en aras de lograr una adecuada política ambiental, la materia ecológica debía ser**



observada de manera simultánea con la relativa a asentamientos humanos,
como se demuestra a continuación:

"Artículo 23. Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

"I. Los planes o Programas de Desarrollo Urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio;

"II. En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

"III. En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;

"IV. Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;

"V. Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

(Reformada, D.O.F. 19 de enero de 2018)

"VI. Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;



"VII. El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;

"VIII. En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población;

"IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida; y,

(Reformada, D.O.F. 19 de enero de 2018)

"X. Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, deberán de evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático."

De lo visto, se advierte claramente que la forma en que se regulará la protección al medio ambiente, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico, se realizará, en términos de la ley general de esa materia, **bajo un esquema concurrente y homogéneo en todo el territorio nacional, y en observancia simultánea de las disposiciones en materia de asentamientos humanos**; ello **a la luz del sistema general de planeación del desarrollo nacional.**

En efecto, del artículo 3o. de la Ley de Planeación,³⁴ se desprende que dicha planeación nacional comprende, entre otras acciones, las relativas a **la**

³⁴ **Ley de Planeación.**

"**Artículo 3o.** Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural,



protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Por otra parte, no debe perderse de vista que, como ha reconocido este Tribunal Constitucional, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁵ enumera las facultades exclusivas relativas a **asentamientos humanos y protección del medio ambiente en favor de los**

de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

³⁵ **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:

"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 aquéllos afecten su ámbito territorial; e,

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."



Municipios, señalando que éstas **siempre deberán desarrollarse en los términos de las leyes federales y estatales relativas.**

Lo anterior, reconociendo que la participación de los Municipios en el ámbito ecológico, se realizará a partir de la autonomía constitucional con la que gozan frente a la planeación estatal, ya que el ente municipal no podría ser un mero ejecutor de las políticas públicas estatales, en la medida en que, **dentro del modelo del sistema general de planeación para el desarrollo nacional, debe existir homogeneidad y concurrencia entre los distintos niveles de gobierno**, lo cual implica que tengan una intervención real y efectiva en la materia.

Por ello, el Texto Constitucional señala la participación de los Municipios tanto en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, como la elaboración y aplicación de Programas de Ordenamiento Ambiental; ello en la inteligencia de que **dicha potestad deberá ejercitarse con estricto respeto a las disposiciones federales y estatales, y de manera congruente con los demás órdenes de gobierno.**

Siguiendo esta línea de pensamiento, en el caso, el hecho de que el legislador local, en las normas impugnadas, determine **previsiones destinadas a la adecuada congruencia de la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, con la relativa de asentamientos humanos y ordenamiento territorial**, ello en forma alguna resulta inconstitucional, pues **responde a los mandatos derivados del Constituyente Permanente, así como a las previsiones relativas en la ley general de la materia y en la Ley de Planeación, a fin de otorgar una adecuada congruencia en ambas materias con naturaleza concurrente, en las cuales participan los diferentes órdenes de gobierno**, máxime que de ello no se advierte una afectación a la competencia constitucional del Municipio actor.

En efecto, el artículo 16 impugnado, al determinar que los Programas de Ordenamiento Ecológico General del Estado y Locales, estén contenidos en el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable y en los Programas de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, ello es, precisamente, ***"con la finalidad de integrar en un solo***



instrumento las regulaciones urbanas y ambientales, con una visión y políticas armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio del Estado."

Asimismo, se encuentra constitucionalmente justificado, que acorde con el artículo 24, en la evaluación del impacto ambiental, **se coordinen la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente y la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable**, siendo que cada una de **dichas dependencias son las autoridades encargadas de aplicar la ley de su materia**, con la finalidad de otorgar una **adecuada congruencia** en los diferentes niveles de gobierno.

En esa misma lógica encuentra su justificación, la circunstancia de que el artículo 184 Ter, **último párrafo**, determine que, en los procesos de consulta sobre modificación y formulación de Programas de Ordenamiento Ecológico, el **Consejo Consultivo de Ecología del Estado y el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, deberán sesionar de manera conjunta**, sin que ello restrinja en forma alguna las atribuciones constitucionales del ente Municipal actor.

Finalmente, el artículo 34, **segundo párrafo**, impugnado, tampoco incide en forma alguna a la competencia del ente municipal, al disponer que, en la evaluación del impacto ambiental, la **Secretaría de Ecología y Medio Ambiente Local se sujetará** a lo establecido en las normas oficiales mexicanas, en los **Programas de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano**, así como en las **declaratorias de áreas naturales protegidas y demás disposiciones aplicables**, pues **ello responde a la visión sistémica y concurrente en que se ejercen las materias de protección al ambiente y asentamientos humanos, frente a la planeación para el desarrollo nacional**.

Por tanto, **contrario a lo alegado por el Municipio actor, de los artículos impugnados no se desprende que exista alguna cuestión que propicie la invasión competencial que alega**, relacionada con la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, así como la elaboración y aplicación de programas en la materia, teniendo en cuenta que, como se explicó, **en materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el ente municipal no cuenta con facultades exclusivas y definitivas**,



sino que, en términos de la fracción V del artículo 115 constitucional, están sujetas a lo previsto en las leyes federales y estatales en la materia.

Lo anterior es así, máxime que los artículos 17 de la Ley de Equilibrio Ecológico Local impugnada, en la formulación y expedición de los Programas de Ordenamiento Ecológico Regional que expida el Ejecutivo Estatal, que abarquen la totalidad o una parte del territorio del Estado, ello debe hacerse con la **participación de los Municipios**; incluso, dicha participación se extiende, en el caso de una región ecológica se ubique en el territorio del Estado y de otros Estados, a los Municipios involucrados; asimismo, el artículo 18 de la citada ley impugnada, dispone que la **participación de los Municipios** de la entidad federativa en la formulación y ejecución de los Programas de Ordenamiento Ecológico Local que emita el Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente de la entidad federativa. Ello, en tanto que el diverso 20, reconoce expresamente que **"los Programas de Ordenamiento Ecológico Local serán expedidos conjuntamente por la autoridad estatal y municipales."**³⁶

En ese sentido, queda claro que las facultades de los Municipios se encuentren intactas y no se ven afectadas por lo dispuesto en los artículos impugnados.

Finalmente, se debe aclarar que el Municipio demandante, parte de premisas falsas, al señalar que los preceptos impugnados vulneran su esfera competencial, toda vez que:

³⁶ **Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.**

"Artículo 17. El titular del Poder Ejecutivo Estatal, en los términos de las leyes locales aplicables, con el apoyo técnico de la secretaría, podrá formular y expedir Programas de Ordenamiento Ecológico Regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio estatal, **con la participación de los Municipios.**

"Cuando una región ecológica se ubique en el territorio del Estado y de otros Estados, el Estado y Municipios, en coordinación con la Federación, podrán formular un programa de ordenamiento ecológico regional. El Estado promoverá la celebración de acuerdos o convenios de coordinación con el Gobierno Federal o con los Gobiernos de los Estados involucrados."

"Artículo 18. La secretaría deberá apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los Programas de Ordenamiento Ecológico Local, que emita el titular del Poder Ejecutivo del Estado, **con la participación de los Municipios de la entidad,** de conformidad con lo dispuesto en esta ley."

"Artículo 20. Los Programas de Ordenamiento Ecológico Local serán expedidos conjuntamente por la autoridad estatal y municipales, de conformidad a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta ley, y tendrán por objeto: ..."



- Permiten al Ejecutivo Local decidir sobre la aprobación, formulación y administración del Plan de Desarrollo y Programa de Ordenamiento Ecológico, lo cual, a su parecer, viola lo establecido en el artículo 20 Bis 4 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

- Disponen que el ordenamiento ecológico sea analizado por los Consejos Consultivos de Ecología y Ordenamiento Territorial.

- Regulan un nuevo procedimiento para la expedición de Programas de Desarrollo Urbano y Ecológico, específicamente, para la autorización de acciones urbanísticas.

En efecto, los reclamos anteriores resultan inexactos, pues, como se ha evidenciado, de la lectura de los preceptos impugnados no se advierten cuestiones relacionadas con el otorgamiento de facultades en favor del Poder Ejecutivo Local, el análisis de los consejos consultivos, o con la creación de algún procedimiento nuevo para la emisión de Programas de Desarrollo Urbano y Ecológico, que en forma alguna restrinja o invada injustificadamente la competencia constitucional del ente municipal.

Lo anterior es así, siendo incluso que el artículo 20 Bis 4³⁷ de la ley general de la materia analizada, invocado por el propio Municipio actor, determina que ***"los Programas de Ordenamiento Ecológico Local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental"***, lo cual, como se evidenció, responde a los mandamientos del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, al haber resultado **infundados** los argumentos que formula el actor, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos **16, 24, último párrafo**,

³⁷ **Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.**

Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 19 de enero de 2018)

"Artículo 20 Bis 4. Los Programas de Ordenamiento Ecológico Local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto: ..."



34, párrafo segundo y 184 Ter, último párrafo, todos de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformada y adicionada mediante el Decreto 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

DÉCIMO PRIMERO.—**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.** En su quinto concepto de invalidez, el Municipio actor impugna los artículos **1, 5, fracción I, 6 y 12** de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, violan su competencia municipal reconocida en los artículos 115 de la Constitución Federal; 7, 8, fracciones II, III, VI, VII, VIII, XII y XIII, 10, fracciones V y XXII y 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Lo anterior, pues la ley impugnada establece facultades para el Ejecutivo Estatal que no están contempladas en la ley general de la materia, al establecer que será el gobierno local quien emita la **constancia de compatibilidad territorial** en todas sus modalidades, esto es, en construcción, ampliación, remodelación o demolición de obras y edificios sin tener injerencia los gobiernos municipales, lo que vulnera su competencia pues excluye al Municipio Libre de otorgar dichas autorizaciones.

Los artículos impugnados por el demandante son del tenor siguiente:

"Artículo 1. Esta ley es de orden público e interés social y de aplicación en todo el territorio del Estado de Quintana Roo, y tiene por objeto:

"I. Establecer las normas básicas para regular las acciones urbanísticas de fusión, subdivisión, relotificación, parcelación, fraccionamiento y conjuntos urbanos en el Estado;

"II. Determinar las bases conforme a las cuales el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos ejercerán sus atribuciones en esas materias, así como los mecanismos necesarios de concertación y coordinación;

"III. Fijar los procedimientos y requisitos a que se sujetará la solicitud y autorización de las diversas acciones urbanísticas materia de esta ley; y,



"IV. Establecer las disposiciones y mecanismos de verificación, control y sanción de este ordenamiento."

"Artículo 5. Corresponde al Gobierno del Estado:

"I. Emitir las constancias de compatibilidad territorial 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; ...

"Las atribuciones conferidas al Gobierno del Estado, se ejercerán a través de la secretaría, excepto en los casos en que se indique lo contrario. Para tal efecto, la secretaría se podrá apoyar en sus diversas dependencias, así como en sus órganos desconcentrados y descentralizados, en tanto que los estatutos orgánicos los faculten para ejercitar esas funciones."

"Artículo 6. Corresponde a los Municipios:

"I. Emitir las constancias de usos del suelo;

"II. Otorgar o negar las autorizaciones a las 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;

"III. Aplicar, controlar y vigilar la zonificación y demás políticas y determinaciones establecidas en los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano en las autorizaciones que emitan;

"IV. Asegurar los mecanismos de información ciudadana, y el derecho de petición, en materia de esta ley y en su ámbito de competencia;

"V. Facilitar a las personas físicas y morales interesadas el acceso a la información completa, veraz, oportuna, comprensible, detallada y gratuita, relacionada con cualquier procedimiento de su competencia, en materia de esta ley;



"VI. En coordinación con la secretaría, elaborar el catálogo de los perfiles profesionales, así como la capacitación de los peritos responsables y corresponsables de obra;

"VII. Registrar a los peritos responsables de obra que actúen en las materias de esta ley;

"VIII. Considerar, cuantificar y prever el impacto a la hacienda municipal que tendrá la prestación de los servicios públicos a su cargo, así como la provisión de espacio público y equipamientos urbanos en los nuevos desarrollos;

"IX. Una vez municipalizados, brindar los servicios públicos a su cargo en los nuevos desarrollos;

"X. Celebrar convenios de asociación con otros Municipios cuando un nuevo desarrollo, sus diferentes etapas o las reservas territoriales para la expansión urbana futura, ocupen terreno de dos o más jurisdicciones municipales;

"XI. Coadyuvar con la secretaría en la evaluación de la eficiencia de las disposiciones contenidas en esta ley, y de las normas de ejecución que de ella deriven, entregándole la información que proceda;

"XII. Publicar en la página de internet del Ayuntamiento y notificar a las oficinas de correos y telégrafos, a los servicios de emergencia, a las instituciones públicas que realicen investigación estadística en el área y a los proveedores más importantes de cartografía para consulta pública de las modificaciones a la traza y nomenclatura; y,

"XIII. Implementar los mecanismos de control, vigilancia, verificación y sanción, en el ámbito de su competencia.

"Las atribuciones conferidas a los Municipios se ejercerán por los Ayuntamientos, en los términos de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo."

"Artículo 12. Cuando el proyecto de acción urbanística, o sus obras de vinculación, adaptación o mitigación proyectadas, deban realizarse en más de una jurisdicción o ante más de una autoridad, el promotor deberá sujetarse a los



procedimientos aplicables en cada una de ellas y obtener las autorizaciones respectivas correspondientes. La falta de la autorización de cualquiera de ellas impedirá que la acción urbanística se lleve a cabo incluso en aquellas donde sí se hubiere autorizado."

De lo visto se desprende que los preceptos impugnados regulan: el artículo **1**, el objeto de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo; el artículo **5**, las atribuciones del Poder Ejecutivo Local; el artículo **6**, las atribuciones de los Municipios en la materia; el artículo **12**, determina que los procedimientos de acción urbanística que se lleven a cabo en dos o más jurisdicciones, deberán sujetarse a los procedimientos aplicables en cada una de ellas.

Lo alegado por el Municipio actor resulta en una parte **fundado**; y en otra **infundado**.

En primer término, respecto a los artículos **1**, **6** y **12**, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, ninguna de sus previsiones se refiere a cuestiones relacionadas con la facultad del Poder Ejecutivo Local para la emisión de la **constancia de compatibilidad territorial**, sin que este Tribunal Pleno advierta alguna afectación a la competencia del ente Municipal actor, de manera que, respecto a estos preceptos, sus argumentos resultan **infundados** y procede reconocer su **validez**.

A diferente conclusión llega este Tribunal Pleno en torno al artículo **5**, **fracción I**, de la ley impugnada, que regula, precisamente, la facultad del Poder Ejecutivo Estatal para emitir la referida **constancia de compatibilidad territorial**, pues ello 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.³⁸

³⁸ **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: ...**



Para explicar lo anterior, es preciso mencionar que la regulación dedicada a la constancia de compatibilidad territorial que impugna el Municipio actor, se encuentra desarrollada no sólo en la Ley de Acciones Urbanísticas Local, sino que se desarrolla, principalmente, en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, conteniendo incluso previsiones en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de dicha entidad federativa, también impugnada en esta vía.

Atento a ello, el artículo 3 de la Ley de Acciones Urbanísticas impugnada,³⁹ señala que: **"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."**

Ahora, las fracciones I y XXII del artículo 7 de la Ley de Asentamientos Humanos de la citada entidad federativa, definen lo que debe entenderse por **"acción urbanística"** y **"constancia de compatibilidad territorial"**, en los términos siguientes:

"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

"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; ..."

³⁹ **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 social, respeto a la legalidad y dignidad del ser humano, para lograr un crecimiento ordenado y con sustentabilidad."



por su naturaleza están determinadas en los Programas de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano y cuentan con las autorizaciones correspondientes. Comprende también la realización de obras de equipamiento, infraestructura o servicios urbanos en la entidad; ...

"XII. Constancia de compatibilidad territorial: El documento oficial expedido por la secretaría, en el cual se hace constar que una acción urbanística es 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 y, en su caso, establece los requisitos y condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno."

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 compatibilidad territorial**, 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.

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 compatibilidad territorial**, 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.

Por su parte, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, dedica sus artículos 80 a 88 a regular el capítulo cuarto, denominado "**De la constancia de compatibilidad territorial**", 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 como exigir la **constancia de compatibilidad territorial referida a acciones urbanísticas**, como se observa a continuación:

"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 compatibilidad territorial 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.

"La constancia de compatibilidad territorial contendrá y proporcionará los datos, elementos, medidas de mitigación, condicionantes, criterios o lineamientos de ordenamiento 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 compatibilidad territorial respectiva."

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.

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 compatibilidad territorial denominada "**Dictamen de impacto territorial**", 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.

En esos términos, este Tribunal Pleno observa que la emisión de la constancia de compatibilidad territorial implica un acto unilateral del Poder Ejecutivo Local que, si bien tiene por finalidad verificar la 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.**

En efecto, por una parte, el artículo 80, párrafo segundo,⁴⁰ de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Es-

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

"De la constancia de compatibilidad territorial

"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 compatibilidad territorial que le expida la secretaria, la cual verificará que las mismas sean compatibles con:**

"I. El ordenamiento territorial y 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;



tado de Quintana Roo, determina que "**Para tramitar y obtener la constancia de compatibilidad territorial, 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.

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, establecen lo siguiente:

"Artículo 6. Corresponde a los Municipios:

"II. Otorgar o negar las autorizaciones a las 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."

"Artículo 60. Todas las autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, con excepción de la constancia de compatibilidad territorial, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados."

"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 compatibilidad territorial, 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 compatibilidad territorial 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 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."

"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 10 días hábiles. El solicitante contará con treinta días para proveer la información faltante, durante el cual no se dará trámite a la solicitud. En caso de no presentarla, la solicitud se tendrá por retirada."

"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.

"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 compatibilidad territorial, se considerarán nulas."

"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 de compatibilidad territorial, en los términos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo."

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.

- **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 compatibilidad territorial**, en términos de ley.

- **Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas.**

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 compatibilidad territorial correspondiente, siendo que, **las autorizaciones municipales que resulten contrarias a dicha constancia, se considerarán nulas**, 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.



Así, en términos de la normatividad aplicable, la obtención de **la constancia de compatibilidad territorial se traduce en un requisito necesario para que las personas realicen acciones urbanísticas**, por lo que tal exigencia tiene el efecto material de constituir una autorización para el propio ente municipal, que coloca al Estado en la última instancia después del Municipio.

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, traducándose en una **invasión a la esfera competencial del Municipio actor**.

No pasa desapercibido 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.

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.

Como ha reconocido este Alto Tribunal en sus precedentes, el artículo 115 de la Constitución Federal establece una serie de atribuciones 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.

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.

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 compatibilidad territorial 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.

En suma, **la constancia de compatibilidad territorial 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 la actuación municipal.

Por tanto, el **artículo 5, fracción I**, impugnado, al facultar 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.

Por las razones expuestas, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos **1, 6 y 12** de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo impugnada en este asunto; y **declarar la invalidez** del artículo **5, fracción I**, de ese mismo ordenamiento, 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.

DÉCIMO SEGUNDO.—**Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos.** De la lectura del segundo y quinto conceptos de invalidez que formula el Municipio actor, se desprende que impugna el artículo **46, párrafo penúltimo**, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, pues, a su parecer, se invade su competencia reconocida en el artículo 115 constitucional, por el hecho de que se otorgue facultades al Ejecutivo Local para que, **en materia de donaciones derivadas del ordenamiento urbano de predios para áreas públicas**, despoje a los Municipios del 20% (veinte por ciento) de las mismas, al determinar que dichos inmuebles donados serán en un 80% (ochenta por ciento) de los Municipios y en un 20% (veinte por ciento) del Estado; situación que, a su juicio, se traduce en que el Gobierno Estatal sea partícipe en las ventas de áreas públicas que no puedan ser donadas al Municipio. El precepto impugnado determina lo siguiente:

"Artículo 46. Todo nuevo desarrollo deberá 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. Los gastos notariales e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio serán a costa del promovente.

"El porcentaje mínimo de la superficie cedida para destinos, en todos los fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales, será equivalente al 15% de la superficie neta. Para todos los demás tipos de nuevos desarrollos, será del 10% de la superficie neta.



"En los casos de fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales de alta densidad, los Municipios, con base en los Programas de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, podrán exigir como áreas de cesión para destinos, hasta un máximo de un 20% de la superficie neta.

"La superficie neta no considera las superficies destinadas a vialidades; con excepción de los casos de vialidades regionales o primarias contempladas en los Programas de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, que por sus características geométricas rebase un ancho libre a paramentos de lotes de 27 metros, en cuyo caso el excedente podrá considerarse dentro del área de cesión para destinos. De igual manera podrán considerarse dentro del área de cesión para destinos, las obras viales contempladas en dichos programas, tales como distribuidores, glorietas, pasos a desnivel u otras semejantes, siempre que su demanda no sea directamente relacionada con las dimensiones y necesidades específicas del desarrollo;

"Cuando en el predio a desarrollar se ubique, conforme a los Programas de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, en un centro o sub-centro urbano, el promotor podrá destinar un porcentaje mayor como área de cesión para destinos, y el diferencial podrá aplicarlo en futuros desarrollos que no se encuentren a más de mil metros de diámetro del área destinada para centro urbano o subcentro urbano.

"Cuando un conjunto urbano se ubique en un fraccionamiento o en otro conjunto urbano que ya hubiere efectuado la cesión para destinos establecida en este artículo, no estará obligado a realizarla nuevamente.

"El Municipio, al recibir las áreas de cesión para destinos, transmitirá a favor del Gobierno del Estado el 20% de dichas áreas con el exclusivo propósito de que la destine a la construcción de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal.

"Las subdivisiones mayores a doce lotes tendrán las mismas obligaciones a que hace referencia este artículo. No se permitirá subdividir predios que a su vez provengan de subdivisiones anteriores, que pretendan evitar la aplicación de lo dispuesto en este párrafo."



De dicho precepto se desprende, en lo que interesa, lo siguiente:

- Todo nuevo desarrollo deberá 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;

- **El porcentaje mínimo de superficie cedida para destinos**, en todos los **fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales**, será equivalente al **15% de la superficie neta**. Para todos los **demás tipos de nuevos desarrollos**, será del **10% de la superficie neta**;

- **En fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales de alta densidad, los Municipios**, con base en los Programas de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, **podrán exigir como áreas de cesión para destinos, hasta un máximo de un 20% de la superficie neta**; y,

- **El Municipio, al recibir las áreas de cesión para destinos, transmitirá a favor del Gobierno del Estado el 20% de dichas áreas con el exclusivo propósito de que la destine a la construcción de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal.**

En efecto, el artículo 46 impugnado, en su **penúltimo párrafo**, precisa la obligación de los nuevos desarrollos de **transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar áreas verdes, equipamientos, infraestructura y oficinas necesarias para la sana convivencia**, la cual será al menos del 15% para conjuntos habitacionales y 10% para cualquier otro tipo de desarrollo nuevo; asimismo, prevé que **en fraccionamientos de alta densidad, lo Municipios podrán exigir el 20% de la superficie neta para áreas de cesión**; y que una vez que reciban dichas áreas, **deberán transmitir en favor del Gobierno Estatal el 20% de éstas, para la construcción de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal.**

Visto lo anterior, resulta **fundado** lo alegado por el Municipio actor, pues este Tribunal Pleno observa que la obligación de transferir al Gobierno Estatal el



20% (veinte por ciento) del total de las áreas de cesión, que, de inicio, corresponden al ente municipal con motivo de nuevos desarrollos, vulnera su autonomía, ya que le impide el libre manejo de su patrimonio y obstaculiza la debida prestación de los servicios y funciones públicas que tiene a su cargo por mandato del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, 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**".

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**".

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.

"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."

De lo transcrito 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.**

De lo anterior resulta que **las áreas de cesión para destinos tienen finalidades públicas**, dirigidas al establecimiento de vialidades, equipamientos y espacios públicos, así como áreas verdes, en localización y proporción adecua-



das, 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 donen a título gratuito un porcentaje del área de su terreno **en favor de los órdenes de gobierno tanto estatal como municipal.**

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.

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.

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 CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).

Atento a ello, este Tribunal Pleno observa **que el artículo 46 impugnado,** al establecer que el Municipio, con motivo de la recepción de áreas de cesión para destinos, transmita en favor del Gobierno del Estado un 20% (veinte por ciento) para el exclusivo propósito de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal, **no resulta acorde con los mandatos de la legislación general en materia de asentamientos humanos.**



Lo anterior, pues si bien el artículo 57 de la ley general establece la posibilidad de la legislación local de prever donaciones a favor de las entidades federativas; sin embargo, **al pretender crear una nueva obligación de cesión a cargo del Municipio, ello interfiere directamente con la libre disposición del patrimonio del ente municipal.**

En el caso, las áreas de cesión para destinos tienen como destinatario primigenio al orden de gobierno municipal, quien deberá posteriormente y por imposición de la legislación local, transmitir, obligatoriamente, un porcentaje al Gobierno del Estado, lo cual 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.**

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 la cesión original efectuada en favor del ente municipal, imponiéndole la obligación de transferencia de una parte de su patrimonio.**

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,⁴¹ **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**

⁴¹ Por mayoría de ocho votos mayoría de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldivar 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.



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**.⁴²

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 el artículo **46, párrafo penúltimo**, 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 imponga al orden de gobierno municipal que le deba reservar determinados porcentajes de las áreas que, de manera primigenia, le fueron cedidas**, aun si ello es para que el Estado cumpla con las propias facultades exclusivas que tiene y en beneficio de la población.

Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo **46, párrafo penúltimo**, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto 194, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

DÉCIMO TERCERO.—Análisis de las impugnaciones al artículo duodécimo transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo. En la primera parte de su **segundo concepto de invalidez**, el Municipio actor aduce que dicho transitorio, al disponer la derogación de todas aquellas disposiciones que se opon-

⁴² Criterio 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.



gan a ella, viola la supremacía constitucional contenida en el artículo 133 así como las facultades del ente municipal reconocidas en el artículo 115 de ese Magno Ordenamiento, así como en los diversos artículos 47, 133 y 147 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en esencia, porque coloca a las normas sustantivas de la ley que lo contiene por encima de otras de mayor jerarquía, e inclusive sobre de otras del mismo nivel jerárquico, como las contenidas en el artículo 10 Bis, fracción III, incisos b) y c),⁴³ de la Ley de Acción de Cambio Climático Local.

La norma transitoria impugnada es del tenor siguiente:

"Duodécimo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al contenido del presente decreto; ..."

De lo anterior se desprende que, el artículo duodécimo transitorio impugnado contiene una cláusula derogatoria general en el sentido de que toda la normatividad que se oponga al contenido de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, por lo que debe entenderse que aquellas carecen de vigencia.

Lo alegado por el actor es **infundado**, pues resulta claro que el precepto transitorio que impugna sólo tiene el alcance derogatorio de las normas de igual jerarquía, en tanto se trata de un ordenamiento cuyo ámbito espacial de validez se circunscribe al territorio del Estado al que pertenece, de manera que ningún otro ordenamiento de jerarquía superior, como es la Constitución Federal o la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se vería afectada por la cláusula derogatoria reclamada.

Lo mismo ocurre con la Constitución de la entidad federativa, pues si bien ésta y la ley de asentamientos local convergen en el mismo ámbito espacial, lo

⁴³ "Artículo 10 Bis. Corresponde a los Ayuntamientos, las siguientes atribuciones: ...

"III. Formular e instrumentar acciones para enfrentar al cambio climático en las siguientes materias:

...

"b) Ordenamiento Ecológico Municipal;

"c) Programas de Desarrollo Urbano."



cierto es que esta última es de menor jerarquía que la primera, por lo que el mandato derogatorio no afecta en forma alguna el régimen constitucional que rige en el Estado, atendiendo a lo determinado en los artículos 7o. y 164 de la Constitución Local, los cuales disponen:

(Reformado, P.O. 30 de julio de 2013)

"Artículo 7o. Son Ley Suprema en el Estado de Quintana Roo, las disposiciones que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y esta Constitución. Los ordenamientos que de ellas emanen forman la estructura jurídica de Quintana Roo."

(Reformado, P.O. 6 de marzo de 2019)

"Artículo 164. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que la Legislatura del Estado, por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de los Ayuntamientos del Estado, en un lapso de treinta días naturales contados a partir de la recepción de la minuta proyecto de decreto. En todo caso, el sentido de la votación de los Ayuntamientos deberá estar fundado y motivado. ..."

En esos términos, no es posible verificar en esta instancia constitucional si la norma transitoria deja o no sin efectos alguna disposición de otro ordenamiento de igual jerarquía como es el artículo 10 Bis de la Ley de Acción de Cambio Climático del Estado de Quintana Roo, en virtud de que el análisis de la regularidad en esta instancia se realiza tomando como parámetro a la Constitución Federal, de manera que resulta innecesario pronunciarse sobre un posible conflicto de leyes a nivel local.

Sirve de apoyo a lo anterior, la **jurisprudencia P./J. 53/2010**, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

"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.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820).

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo **duodécimo transitorio** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada mediante Decreto 194 en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

DÉCIMO CUARTO.—Análisis de las impugnaciones a los artículos sexto transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos Local; y 24, fracción I, de



la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo. En su tercer concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que el artículo **sexto transitorio** de la Ley de Asentamientos Humanos Local impugnada, viola el principio de irretroactividad de las leyes, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Federal, pues se obliga tanto al Municipio como a los particulares a aplicarla, sin importar que existan previos procedimientos a la entrada en vigor de esa ley, lo que significa que el ente municipal debe desechar todo procedimiento iniciado de manera anterior a su vigencia, sin importar derechos adquiridos por particulares que hubiesen iniciado alguna autorización, refrendo o renovación en materia de acciones urbanísticas. Dicho transitorio establece lo siguiente:

"Sexto. Los Programas de Desarrollo Urbano y los Ordenamientos Ecológicos del Territorio, así como las autorizaciones de acciones urbanísticas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley seguirán vigentes en los términos que fueron aprobados o concedidas. Las que se encuentren en trámite, se deberán ajustar a sus nuevas disposiciones. Para tal efecto, los interesados en alguna autorización, refrendo o renovación en materia de acciones urbanísticas podrán optar por continuar su procedimiento ajustando sus proyectos a la normatividad vigente, o bien, presentar una nueva solicitud, en cuyo caso no pagarán nuevamente los derechos correspondientes."

Aunado a ello, en su sexto concepto de invalidez, el Municipio actor alega que el artículo **24, fracción I**, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, viola el derecho humano a tener una vivienda digna y decorosa reconocido en los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal, 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al establecer que los lotes y unidades de aprovechamiento individual o exclusivo de tipo comercial clasificados para venta al detalle, no podrán tener menos de 4 metros de frente y una superficie de 16 metros cuadrados. El precepto impugnado, señala lo que se transcribe a continuación:

"Artículo 24. Los lotes y unidades de aprovechamiento individual o exclusivo de tipología comercial en los nuevos desarrollos tendrán las siguientes medidas mínimas:



"I. Aquellos lotes construidos clasificados para venta al detalle, no podrán tener menos de 4 metros de frente y una superficie de 16 metros cuadrados; y,

"II. Aquellos lotes clasificados para venta al mayoreo o bodegas, no podrán tener menos de 8 metros de frente y una superficie de 160 metros cuadrados."

En atención a lo alegado por el Municipio actor, basta mencionar, por una parte, que de la simple lectura del artículo sexto transitorio **se advierte claramente que salva la vigencia** tanto de los Programas de Desarrollo Urbano y los Ordenamientos Ecológicos, como de las autorizaciones de acciones urbanísticas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Asentamientos Humanos de la entidad federativa, en los términos que fueron aprobados o concedidas, siendo que aquellas que estén en trámite, serán las que deberán ajustarse a las nuevas disposiciones, de manera que dicho precepto no vulnera el principio de retroactividad; y en cuanto al artículo 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, debe aclararse que, de su lectura, es evidente que se encuentra referido a los lotes de tipo comercial y no familiar como aduce el Municipio actor, de manera que parte de una premisa equivocada al realizar sus alegaciones en torno a ese precepto.

No obstante, se debe precisar que ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo**.

Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009**, se reconoció que el criterio contenido en la **tesis P/J. 101/99**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro digital: 193257) ha sido matizado, es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia**.



Los reclamos del Municipio actor, relativos esencialmente a que la ley local impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en comparación con los derechos que reconocía la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial**, sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alega violaciones a derechos fundamentales de las personas.

Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009**⁴⁴ y **104/2009**,⁴⁵ en sesión de dos de mayo de dos mil trece.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** de los artículos **sexto transitorio** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Ur-

⁴⁴ Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

⁴⁵ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).



bano, así como del diverso **24, fracción I**, de la Ley de Acciones Urbanísticas, ambas del Estado de Quintana Roo, publicadas mediante Decreto 194 en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

DÉCIMO QUINTO.—**Invalidez por extensión.** En términos de la invalidez decretada con motivo de lo expuesto en los **considerandos décimo primero** (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) y **décimo segundo** (Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos) de este fallo, con fundamento 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, 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.

Resulta aplicable el criterio contenido en la **jurisprudencia P/J.J. 53/2010**,⁴⁶ de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y

⁴⁶ De texto: "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 sistemáti-



ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820).

En ese sentido, con motivo de la invalidez decretada al artículo 5, fracción I,⁴⁷ de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, que regula la facultad del Ejecutivo Local para emitir la **constancia de compatibilidad territorial** con motivo de la ejecución de acciones urbanísticas con impacto significativo, **se declara la invalidez, por extensión**, de los artículos que regulan dicha constancia y que se encuentran previstos tanto en la propia Ley de Acciones Urbanísticas, en la Ley de Asentamientos Humanos, así como en la Ley de Equilibrio Ecológico de la referida entidad federativa.

Cabe precisar que esta invalidez también debe hacerse extensiva, incluso, a la regulación de la constancia de compatibilidad territorial, **en su modalidad de dictamen de impacto territorial, contenida en los artículos 85 a 88 de la Ley de Asentamientos Humanos de Quintana Roo**, pues este dictamen implica la elaboración de un estudio que igualmente condiciona la competencia del Municipio actor para autorizar la ejecución de obras y acciones urbanísticas, porque consiste en la formulación de un análisis por parte del gobierno local, con motivo de la verificación de requisitos relacionados con aspectos económicos, ambientales, de movilidad, espacio público, así como de equipamiento, infraestructura y servicios públicos.

En esos términos, procede decretar la **invalidez, por extensión**, de los preceptos siguientes:

camente 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."

⁴⁷ "Artículo 5. Corresponde al Gobierno del Estado:

"I. Emitir las constancias de compatibilidad territorial 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."



• **De la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**, los artículos 7, fracciones XII, XXI y XXVII; 12, fracción VII, 75, párrafos primero, en su porción normativa "**o de compatibilidad territorial aplicables**", y segundo, en su porción normativa "**o constancia de compatibilidad territorial estatal**"; 77, párrafo primero, fracción II, inciso b), en su porción normativa "**En tal caso, será necesario contar además con la constancia de compatibilidad territorial en su modalidad de dictamen de impacto territorial**"; del 80 al 88; 95, párrafo último; 124, fracción I, en su porción normativa "**y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente constancia de compatibilidad territorial expedida por la secretaria en los términos de esta ley**"; 155, fracción I, en su porción normativa "**y contar con constancia de compatibilidad territorial**"; 168; fracción II; 195, fracción I, en su porción normativa "**y de compatibilidad territorial**"; y 198, párrafo primero, en su porción normativa "**de la existencia de la constancia de compatibilidad territorial, así como**";

• **De la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, los artículos 60, en su porción normativa "**con excepción de la constancia de compatibilidad territorial**"; 62, párrafo segundo, fracción VII, inciso a), en su porción normativa "**territorial y**"; 65, último párrafo, en su porción normativa "**Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas.**"; 66; 70, párrafo último; y 80, párrafo segundo, en su porción normativa "**territorial**";

• **De la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo**, su artículo 24, párrafo último, en su porción normativa "**y los dictámenes de impacto territorial**"; y,

• **Del Decreto Número 194**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, su artículo transitorio décimo.

En esos términos y atendiendo a que la invalidez se extiende a diversas normas y porciones normativas, 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.



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

Artículo 7, fracciones XII, XXI y XXVII

Texto original	Texto con invalidez
<p>"Artículo 7. Para los efectos de esta la ley se entenderá por: ...</p> <p>"XII. Constancia de compatibilidad territorial: El documento oficial expedido por la secretaría, en el cual se hace constar que una acción urbanística es 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 y, en su caso, establece los requisitos y condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno; ...</p> <p>"XXI. Dictamen de impacto territorial: Es una modalidad de la constancia de compatibilidad territorial, 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 el territorio; ...</p> <p>"XXVII. Estudio de impacto territorial: 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</p>	<p>"Artículo 7. Para los efectos de esta la ley se entenderá por: ..."</p> <p>Se invalidan, por extensión, las fracciones XII, XXI y XXVII</p>



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; ..."

Artículo 12, fracción VII

Texto original

"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: ...

"VII. Otorgar o negar las constancias de compatibilidad territorial y, en su caso, resolver sobre los dictámenes de impacto territorial de los estudios que se sometan a su consideración, conforme esta ley y demás disposiciones aplicables; ..."

Texto con invalidez

"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: ..."

**Se invalida, por extensión,
la fracción VII**

Artículo 75, párrafos primero, en su porción normativa "o de compatibilidad territorial aplicables", y segundo, en su porción normativa "o constancia de compatibilidad territorial estatal"

Texto original

"Artículo 75. Los actos, contratos o convenios relativos a la transmisión de la propiedad deberán contener las cláusulas relativas a la utilización del suelo que determinen los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley. Aquellos que violen esta disposición o aquellos que contravengan a las constancias de uso del suelo municipales o de compatibilidad territorial aplicables, no serán inscritos en el Registro Público.

Texto con invalidez

"Artículo 75. Los actos, contratos o convenios relativos a la transmisión de la propiedad deberán contener las cláusulas relativas a la utilización del suelo que determinen los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley. Aquellos que violen esta disposición o aquellos que contravengan a las constancias de uso del suelo municipales, no serán inscritos en el Registro Público.



"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 autorización municipal, constancia de uso del suelo o constancia de compatibilidad territorial 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."

"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 autorización municipal, 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."

Artículo 77, párrafo primero, fracción II, inciso b), en su porción normativa
"En tal caso, será necesario contar además con la constancia de compatibilidad territorial en su modalidad de dictamen de impacto territorial"

Texto original

"Artículo 77. 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 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. En tal caso, será necesario contar además con la constancia de compatibilidad territorial en su modalidad de dictamen de impacto territorial; ..."

Texto con invalidez

"Artículo 77. 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 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; ..."



Artículos 80 al 88

Texto original	Texto con invalidez
<p>"Capítulo cuarto</p> <p>"De la constancia de compatibilidad territorial</p> <p>"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 compatibilidad territorial que le expida la secretaría, la cual verificará que las mismas sean compatibles con:</p> <p>"I. El ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana;</p> <p>"II. La dotación adecuada de espacios públicos y soluciones de movilidad;</p> <p>"III. La adecuada construcción y continuidad de las redes de infraestructura primaria necesarias;</p> <p>"IV. La factibilidad de dotar de equipamiento y servicios públicos que los nuevos desarrollos demanden; y,</p> <p>"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.</p> <p>"Para tramitar y obtener la constancia de compatibilidad territorial, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes.</p>	<p>Se invalidan, por extensión, los artículos 80 al 88, contenidos en el capítulo cuarto, titulado "De la constancia de compatibilidad territorial"</p>



"En caso de omisión a las disposiciones establecidas en este artículo, la secretaria o la autoridad municipal, en su caso, estará facultada para exigir, en cualquier momento y a costa del promovente, la constancia de compatibilidad territorial que corresponda, según sea el caso y que de manera dolosa y premeditada no fuera debida y oportunamente solicitada ante la secretaria; 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 secretaria, podrá autorizar y en su caso expedir, negar, cancelar, condicionar y exigir la constancia de compatibilidad territorial 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.

"La constancia de compatibilidad territorial contendrá y proporcionará los datos, elementos, medidas de mitigación, condicionantes, criterios o lineamientos de ordenamiento 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 compatibilidad territorial respectiva."

"Artículo 82. Las solicitudes de constancia de compatibilidad territorial 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."



"Artículo 83. Las solicitudes de constancia de compatibilidad territorial, una vez integrado 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 compatibilidad territorial 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 compatibilidad territorial 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 constancias de compatibilidad territorial y demás actos administrativos que de éstas 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 compatibilidad territorial, deberán presentar un aviso de terminación de obras a la secretaría, dentro de un plazo no mayor de quince días 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 compatibilidad territorial en su modalidad de dictamen de impacto territorial 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;

"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 territorial, 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 compatibilidad territorial, en su modalidad de dictamen de impacto territorial, 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 territorial 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 compatibilidad territorial 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 territorial."

"Artículo 86. Los estudios de impacto territorial 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."

"Artículo 87. En los casos a que se refiere la fracción IV del artículo 84 de esta ley, el dictamen que emita la secretaría deberá evaluar que el uso del suelo y sus actividades no generen impactos o alteraciones urbanas negativas en las zonas donde se ubiquen. Dichos usos y actividades deberán localizarse preferentemente en vialidades primarias y deberán construir los carriles de incorporación y las soluciones peatonales y vehiculares que permitan el libre y permanente tránsito. Queda prohibido el diseño o uso de estacionamientos en batería con detrimento o uso de las vialidades públicas o el libre tránsito de peatones.

"En los establecimientos a que alude el párrafo anterior, en los pisos de sus estacionamientos no cubiertos, el uso de pavimentos, concretos o recubrimientos deberá acompañarse de estrategias contra las islas de calor; el diseño de los mismos deberá considerar infraestructura verde y arbolado que atempere tal efecto."

"Artículo 88. La secretaría determinará en la emisión del dictamen de impacto territorial:



"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;

"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, párrafo último

Texto original

Texto con invalidez

"Artículo 95. No podrán realizarse conjuntos urbanos o fraccionamientos habitacionales dentro de los centros de población, en

"Artículo 95. 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.

"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.

"Los conjuntos urbanos o fraccionamientos deberán contar con un dictamen de impacto territorial emitido por la secretaría, en el que se establecerá que las obras de infraestructura, urbanización, corredores biológicos, equipamiento urbano, espacio público y movilidad resultantes, así como las externalidades negativas que genere y sus mitigaciones y condicionantes, serán a cuenta del interesado."

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.

"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."

Artículo 124, fracción I, en su porción normativa "y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente constancia de compatibilidad territorial expedida por la secretaría en los términos de esta ley"

Texto original

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

Texto con invalidez

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



<p>"I. Estar contemplada y permitida en un Programa de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente constancia de compatibilidad territorial expedida por la secretaría en los términos de esta ley; ..."</p>	<p>"I. Estar contemplada y permitida en un Programa de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano; ..."</p>
--	--

**Artículo 155, fracción I, en su porción normativa
"y contar con constancia de compatibilidad territorial"**

Texto original	Texto con invalidez
<p>"Artículo 155. El reagrupamiento parcelario se sujetará a las siguientes normas:</p> <p>"I. Cumplir con las determinaciones del programa municipal y contar con constancia de compatibilidad territorial; ..."</p>	<p>"Artículo 155. El reagrupamiento parcelario se sujetará a las siguientes normas:</p> <p>"I. Cumplir con las determinaciones del programa municipal; ..."</p>

Artículo 168, fracción II

Texto original	Texto con invalidez
<p>"Artículo 168. Para realizar una acción urbanística, en complemento a las autorizaciones municipales, se deberá contar con: ...</p> <p>"II. La constancia de compatibilidad territorial que expida la secretaría, en los supuestos y términos que establece esta ley, para la obtención de la terminación de obra; ..."</p>	<p>"Artículo 168. Para realizar una acción urbanística, en complemento a las autorizaciones municipales, se deberá contar con: ..."</p> <p>Se invalida, por extensión, la fracción II</p>

**Artículo 195, fracción I, en su porción normativa
"y de compatibilidad territorial"**

Texto original	Texto con invalidez
<p>"Artículo 195. La vigencia de las autorizaciones urbanísticas a que se refiere este ordenamiento se ajustará a lo siguiente:</p> <p>"I. Las constancias de zonificación y de compatibilidad territorial tendrán una vigencia indefinida, a menos que cambien los programas municipales a que se</p>	<p>"Artículo 195. La vigencia de las autorizaciones urbanísticas a que se refiere este ordenamiento se ajustará a lo siguiente: ..."</p> <p>"I. 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,</p>



refiere el artículo 31 de esta ley, en cuyo caso quedarán sin efecto y deberán ajustarse a las nuevas disposiciones; ..."	en cuyo caso quedarán sin efecto y deberán ajustarse a las nuevas disposiciones; ..."
---	---

**Artículo 198, párrafo primero, en su porción normativa
"de la existencia de la constancia de compatibilidad territorial, así como"**

Texto original	Texto con invalidez
"Artículo 198. 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 la existencia de la constancia de compatibilidad territorial, 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."	"Artículo 198. 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 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 60, en su porción normativa
"con excepción de la constancia de compatibilidad territorial"**

Texto original	Texto con invalidez
"Artículo 60. Todas las autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, con excepción de la constancia de compatibilidad territorial, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados."	"Artículo 60. Todas las autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados."

**Artículo 62, párrafo segundo, fracción VII, inciso a),
en su porción normativa "territorial y"**

Texto original	Texto con invalidez
"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	"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



<p>de los terrenos en que se pretendan ejecutar los proyectos, o de un promotor que cuente con la representación legal de dichos propietarios.</p> <p>"Los requisitos para la solicitud serán los siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"VII. En su caso:</p> <p>"a) Autorizaciones de impacto territorial y ambiental, que expida la autoridad competente, conforme a la legislación ambiental y demás disposiciones aplicables; ..."</p>	<p>de los terrenos en que se pretendan ejecutar los proyectos, o de un promotor que cuente con la representación legal de dichos propietarios.</p> <p>"Los requisitos para la solicitud serán los siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"VII. En su caso:</p> <p>"a) Autorizaciones de impacto ambiental, que expida la autoridad competente, conforme a la legislación ambiental y demás disposiciones aplicables; ..."</p>
---	---

Artículo 65, párrafo último, en su porción normativa
"Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas."

Texto original	Texto con invalidez
<p>"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.</p> <p>"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 compatibilidad territorial, se considerarán nulas."</p>	<p>"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.</p> <p>"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."</p>



Artículo 66

Texto original	Texto con invalidez
<p>"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 de compatibilidad territorial, en los términos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo."</p>	<p>Se invalida, por extensión, el artículo 66</p>

Artículo 70, párrafo último

Texto original	Texto con invalidez
<p>"Artículo 70. La constancia de terminación de obras que otorga el Ayuntamiento es el instrumento mediante el cual certifica que han sido concluidas satisfactoriamente las mismas y se comprenden:</p> <p>"I. Constancia municipal de terminación de las obras de infraestructura, que se otorgará a la recepción por parte del Ayuntamiento de las obras de infraestructura que en su caso conectan los nuevos desarrollos con las áreas ya urbanizadas, y</p> <p>"II. Constancia municipal de terminación de obras de urbanización, que se otorga por parte del Ayuntamiento a la conclusión de las obras a que se refiere el artículo 28 de este ordenamiento.</p> <p>"La constancia municipal de terminación de obras será el instrumento válido que autoriza la liberación de las garantías otorgadas de conformidad a lo dispuesto en la fracción I del artículo 69, de esta ley.</p> <p>"En el caso de la garantía para responder por la calidad y los vicios ocultos de las</p>	<p>"Artículo 70. La constancia de terminación de obras que otorga el Ayuntamiento es el instrumento mediante el cual certifica que han sido concluidas satisfactoriamente las mismas y se comprenden:</p> <p>"I. Constancia municipal de terminación de las obras de infraestructura, que se otorgará a la recepción por parte del Ayuntamiento de las obras de infraestructura que en su caso conectan los nuevos desarrollos con las áreas ya urbanizadas, y</p> <p>"II. Constancia municipal de terminación de obras de urbanización, que se otorga por parte del Ayuntamiento a la conclusión de las obras a que se refiere el artículo 28 de este ordenamiento.</p> <p>"La constancia municipal de terminación de obras será el instrumento válido que autoriza la liberación de las garantías otorgadas de conformidad a lo dispuesto en la fracción I del artículo 69, de esta ley.</p> <p>"En el caso de la garantía para responder por la calidad y los vicios ocultos de las</p>



obras ejecutadas, ésta se entenderá como liberada, sin necesidad de autorización específica por parte del Ayuntamiento, una vez que transcurran dos años a partir de su constitución; con excepción de cuando durante su vigencia el Ayuntamiento hubiere iniciado cualquier reclamación o procedimiento por la calidad de las obras. En este último caso para liberar la garantía se requerirá de la autorización expresa del Ayuntamiento.

"Para la emisión de las constancias municipales de terminación de obras a que se refieren diversos trámites de este capítulo, el Ayuntamiento contará con un padrón de peritos responsables de obra y correspondientes en diseño urbano y arquitectónico, facultados para verificar el avance y calidad de las obras, incluyendo las de adaptación y mitigación fuera del predio principal. El Municipio podrá auxiliarse de ellos para realizar las tareas de verificación a su cargo.

"En caso de que las obras hubieren sido concluidas conforme al proyecto autorizado, el promotor gestionará ante el Municipio las constancias municipales de la terminación de obras, la cual podrá ser emitida por la totalidad del desarrollo o de manera parcial por cada una de las etapas del mismo. El Municipio contará con 20 días hábiles para verificarla y denegarla o emitirla, en su caso la constancia de la terminación de obras será autorizada por la misma autoridad que emitió la autorización respectiva.

"En cualquier caso, previo al otorgamiento de una constancia de terminación de obras, las autoridades municipales deberán cerciorarse de que se cuente con la constancia de compatibilidad territorial, expedida por la secretaría, a que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano."

obras ejecutadas, ésta se entenderá como liberada, sin necesidad de autorización específica por parte del Ayuntamiento, una vez que transcurran dos años a partir de su constitución; con excepción de cuando durante su vigencia el Ayuntamiento hubiere iniciado cualquier reclamación o procedimiento por la calidad de las obras. En este último caso para liberar la garantía se requerirá de la autorización expresa del Ayuntamiento.

"Para la emisión de las constancias municipales de terminación de obras a que se refieren diversos trámites de este capítulo, el Ayuntamiento contará con un padrón de peritos responsables de obra y correspondientes en diseño urbano y arquitectónico, facultados para verificar el avance y calidad de las obras, incluyendo las de adaptación y mitigación fuera del predio principal. El Municipio podrá auxiliarse de ellos para realizar las tareas de verificación a su cargo.

"En caso de que las obras hubieren sido concluidas conforme al proyecto autorizado, el promotor gestionará ante el Municipio las constancias municipales de la terminación de obras, la cual podrá ser emitida por la totalidad del desarrollo o de manera parcial por cada una de las etapas del mismo. El Municipio contará con 20 días hábiles para verificarla y denegarla o emitirla, en su caso la constancia de la terminación de obras será autorizada por la misma autoridad que emitió la autorización respectiva."



Artículo 80, párrafo segundo, en su porción normativa "territorial"

Texto original	Texto con invalidez
<p>"Artículo 80. 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.</p> <p>"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 territorial, ambiental y los demás que la ley prevea."</p>	<p>"Artículo 80. 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.</p> <p>"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."</p>

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

Artículo 24, párrafo último, en su porción normativa "y los dictámenes de impacto territorial"

Texto original	Texto con invalidez
<p>"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: ...</p>	<p>"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: ...</p>



"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."

"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."

Decreto Número 194, emitido por el Congreso del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho

Décimo transitorio

Texto original	Texto con invalidez
"Décimo. Durante el ejercicio fiscal de 2018, los derechos establecidos en la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo, por concepto de constancia de compatibilidad urbanística, serán aplicables a las constancias de compatibilidad territorial y al dictamen de impacto territorial, a que se refiere el capítulo cuarto del título quinto de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano."	Se invalida, por extensión, el artículo transitorio décimo.

DÉCIMO SEXTO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el numeral 73, todos de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.

En esos términos, la declaratoria de invalidez decretada en este fallo **surtilá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del**



presente fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo y de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, antepenúltimo y penúltimo párrafos, de la Constitución Federal, **se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor.**⁴⁸

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 10, 11, 13, fracción VI, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo; 1, 6, 12 y 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo; y 16, 24, párrafo último, 34, párrafo segundo, y 184 Ter, párrafo último, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo, expedidas, reformada y adicionada, respectivamente, mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, así como los artículos transitorios sexto y duodécimo del decreto referido, en los términos establecidos en los considerandos del noveno al décimo cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 5, fracción I, y 46, párrafo penúltimo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, conforme a lo establecido en los considerandos décimo primero y décimo segundo de esta determinación.

⁴⁸ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281, con número de registro digital: 194295.



CUARTO.—Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 7, fracciones XII, XXI y XXVII, 12, fracción VII, 75, párrafos primero, en su porción normativa "**o de compatibilidad territorial aplicables**", y segundo, en su porción normativa "**o constancia de compatibilidad territorial estatal**", 77, párrafo primero, fracción II, inciso b), en su porción normativa "**En tal caso, será necesario contar además con la constancia de compatibilidad territorial en su modalidad de dictamen de impacto territorial**", del 80 al 88, 95, párrafo último, 124, fracción I, en su porción normativa "**y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente constancia de compatibilidad territorial expedida por la secretaría en los términos de esta ley**", 155, fracción I, en su porción normativa "**y contar con constancia de compatibilidad territorial**", 168, fracción II, 195, fracción I, en su porción normativa "**y de compatibilidad territorial**", y 198, párrafo primero, en su porción normativa "**de la existencia de la constancia de compatibilidad territorial, así como**", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo; 60, en su porción normativa "**con excepción de la constancia de compatibilidad territorial**", 62, párrafo segundo, fracción VII, inciso a), en su porción normativa "**territorial y**", 65, párrafo último, en su porción normativa "**Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas**", 66, 70, párrafo último, y 80, párrafo segundo, en su porción normativa "**territorial**", de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo; y 24, párrafo último, en su porción normativa "**y los dictámenes de impacto territorial**", de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, expedidas, reformada y adicionada, respectivamente, mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, así como la del artículo transitorio décimo del decreto referido, en los términos del considerando décimo quinto de esta ejecutoria.

QUINTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutorios al Congreso del Estado de Quintana Roo, tal como se precisa en el considerando décimo sexto de esta sentencia.

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 en su *Gaceta*.



Notifíquese; haciendo 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 resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, sexto y octavo, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la precisión de la litis y al catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá salvo por el sobreseimiento de los artículos 10, 23, 24, 43 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo y 1, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales, respecto del considerando séptimo, relativo a las cuestiones previas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos noveno, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo Local para emitir el dictamen de verificación de congruencia, previsto en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, décimo, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo Local, previstas en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, y décimo tercero, relativo al análisis de las impugnaciones al artículo duodécimo transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 10, 11, 13, fracción VI, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo y 16, 24, párrafo último, 34, párrafo segundo, y 184 Ter, párrafo último, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo, expedida, reformada y adicionada, respectivamente, mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo transitorio duodécimo del decreto referido.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con algunas consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto 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 reconocer la validez de los artículos 1, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones diversas,



Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo cuarto, relativo al análisis de las impugnaciones a los artículos sexto transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos Local y 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio sexto del Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el decreto referido. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo segundo, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos, consistente en declarar la invalidez del artículo 46, párrafo penúltimo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando décimo primero, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo Local para emitir la constancia de compatibilidad territorial a que se refiere la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con



algunas consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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, consistente en declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 7, fracciones XII, XXI y XXVII, 12, fracción VII, 75, párrafos primero, en su porción normativa "o de compatibilidad territorial aplicables", y segundo, en su porción normativa "o constancia de compatibilidad territorial estatal", 77, párrafo primero, fracción II, inciso b), en su porción normativa "En tal caso, será necesario contar además con la constancia de compatibilidad territorial en su modalidad de dictamen de impacto territorial", del 80 al 88, 95, párrafo último, 124, fracción I, en su porción normativa 'y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente constancia de compatibilidad territorial expedida por la secretaría en los términos de esta ley', 155, fracción I, en su porción normativa "y contar con constancia de compatibilidad territorial", 168, fracción II, 195, fracción I, en su porción normativa "y de compatibilidad territorial", y 198, párrafo primero, en su porción normativa "de la existencia de la constancia de compatibilidad territorial, así como", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, 60, en su porción normativa "con excepción de la constancia de compatibilidad territorial", 62, párrafo segundo, fracción VII, inciso a), en su porción normativa "territorial y", 65, párrafo último, en su porción normativa "Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas", 66, 70, párrafo último, y 80, párrafo segundo, en su porción normativa "territorial", de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo y 24, párrafo último, en su porción normativa "y los dictámenes de impacto territorial", de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo, expedidas, reformada y adicionada, respectivamente, mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho,



así como la del artículo transitorio décimo del decreto referido. 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.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.



Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 142/2001, P./J. 15/2011, P./J. 17/2011 y P./J. 16/2011 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XV, enero de 2002, página 1042 y XXXIV, agosto de 2011, páginas 886, 887 y 888, con números de registro digital: 187982, 161384, 161383 y 161382, respectivamente.

La tesis aislada 1a. CXXXI/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 177/2018.

En sesión celebrada el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional citada al rubro, analizó la constitucionalidad de diversas normas de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente y de la Ley de Acciones Urbanísticas, todas del Estado de Quintana Roo, expedidas mediante Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

Entre otras cuestiones, el Tribunal Pleno **reconoció la validez del artículo sexto transitorio del Decreto 194**,¹ en el que se establece que los Programas de Desarrollo Urbano y los Ordenamientos Ecológicos del Territorio, así como las autorizaciones de acciones urbanísticas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del decreto, continuarán vigentes en los términos en que fueron concedidas; mientras que las solicitudes que se encuentren en trámite se deberán ajustar a las nuevas disposiciones, para lo cual esta norma transitoria señala que los interesados podrán optar por continuar su procedimiento

¹ **"Sexto [transitorio].** Los programas de desarrollo urbano y los ordenamientos ecológicos del territorio, así como las autorizaciones de acciones urbanísticas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley seguirán vigentes en los términos que fueron aprobados o concedidas. Las que se encuentren en trámite, se deberán ajustar a sus nuevas disposiciones. Para tal efecto, los interesados en alguna autorización, refrendo o renovación en materia de acciones urbanísticas podrán optar por continuar su procedimiento ajustando sus proyectos a la normatividad vigente, o bien, presentar una nueva solicitud, en cuyo caso no pagarán nuevamente los derechos correspondientes."



ajustando sus proyectos a la nueva normatividad o bien, podrán presentar una nueva solicitud (sin necesidad de pagar nuevamente los derechos correspondientes).

El Municipio actor señaló en su demanda que este artículo sexto transitorio vulnera el principio de irretroactividad de las leyes, pues obliga tanto al Municipio como a los particulares a aplicar la nueva legislación, sin importar que existan procedimientos previos a la entrada en vigor de esa ley, lo que significa que el ente municipal debe desechar todo procedimiento que fuera activado antes de la entrada en vigor de la ley, sin importar los derechos adquiridos por particulares que hubieran solicitado alguna autorización, refrendo o renovación en materia de acciones urbanísticas.

No obstante, el Tribunal Pleno consideró que **el artículo sexto transitorio es constitucional y no vulnera la prohibición de retroactividad de la ley**, pues las autorizaciones de acciones urbanísticas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 194 continuarán vigentes, y las solicitudes que se encuentran en trámite, serán las únicas que deberán ajustarse a la nueva normativa, lo que es respetuoso de la prohibición de retroactividad.

Ahora bien, como lo referí en la sesión plenaria, **estoy de acuerdo en reconocer la validez del artículo sexto transitorio, pero por consideraciones distintas a las de la sentencia.**

El artículo sexto transitorio se compone de dos enunciados normativos: en el primero se dispone que *"los Programas de Desarrollo Urbano y los Ordenamientos Ecológicos del Territorio, así como las autorizaciones de acciones urbanísticas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley seguirán vigentes en los términos que fueron aprobados o concedidas"*. Sobre este primer enunciado **no hay problema alguno de retroactividad, la norma es clara en que se respetarán esos programas y autorizaciones.**

Sin embargo, el problema jurídico se presenta en el segundo segmento de la norma, en el que se dispone que los Programas de Desarrollo Urbano y los Ordenamientos Ecológicos del Territorio, así como las autorizaciones de acciones urbanísticas, **que se encuentren en trámite, deberán ajustarse a las nuevas disposiciones de la materia.** En este caso, es evidente que la norma jurídica sí tiene efectos hacia el pasado, por lo que considero necesario dar contestación a este problema.

En la reiterada doctrina jurisdiccional de esta Suprema Corte hemos sustentado dos modelos sobre la retroactividad: la *"teoría de los derechos adquiridos"* y la *"teoría de los componentes de las normas"*.



En la "*teoría de los derechos adquiridos*"² se ha sostenido que si una ley o acto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho, no se vulnera el principio de irretroactividad de las leyes previsto en el artículo 14 constitucional.

Luego, en la "*teoría de los componentes de la norma*", esta Suprema Corte ha sostenido que habitualmente en toda norma jurídica, cuando el supuesto que la compone se realiza, surge una consecuencia que genera derechos y obligaciones.³

Esta teoría consiste en que el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato. Así, por ejemplo, cuando durante la vigencia de la norma se actualiza inmediatamente el supuesto y la consecuencia, no es posible variar, suprimir o modificar su regulación sin violar la garantía de irretroactividad de la ley. Igualmente, cuando la norma establece un supuesto y varias consecuencias que han quedado pendientes al momento de entrar en vigor la nueva ley, dicha legislación novedosa no puede modificar el supuesto ni consecuencias ya realizadas ni aquellas que estaban diferidas en el tiempo o esperando una condición.

No obstante, desde mi perspectiva, las teorías "*de los derechos adquiridos*" y "*de los componentes de la norma*" resultan insuficientes para analizar este caso, pues no podemos dejar de advertir que el dispositivo transitorio impugnado determina que los Programas de Desarrollo Urbano, los Ordenamientos Ecológicos del Territorio, así como las autorizaciones de acciones urbanísticas, que se encuentren en trámite, deberán ajustarse a las nuevas disposiciones de la materia.

Esto significa que el Municipio que haya comenzado un trámite o una solicitud para aprobar su Programa de Desarrollo Urbano o para autorizar una acción urbanística con base en la legislación anterior, deberá ajustar sus planes o volver a solicitarla al tenor del nuevo marco jurídico. En estos casos, por supuesto que el Municipio y los particulares se pueden ver afectados por nuevos requisitos, cargas adicionales y, claro está la merma que el simple transcurso del tiempo puede provocar.

² "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLÉS EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.". Registro digital: 189448. SCJN; Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 2a. LXXXVIII/2001, «Tomo XIII, junio de 2001, página 306», TA.

³ "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.". Registro digital: 188508. SCJN; Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P./J. 123/2001, «Tomo XIV, octubre de 2001, página 16».



En este caso, considero que las teorías antes referidas son insuficientes para dar respuesta al planteamiento del Municipio actor. En su lugar, me parece que en la sentencia debía responderse que **no se vulnera el principio de irretroactividad de la ley**, porque al margen de que no existía un derecho adquirido, lo cierto es que el Municipio y las personas (físicas y jurídicas) tenían una confianza en que los procedimientos iniciados con apego a un marco jurídico serían resueltos con base en esa legislación y no con la nueva ley.

Lo que está en juego en este supuesto, es la posible vulneración del principio de confianza legítima entendido por la Segunda Sala como una manifestación del derecho a la seguridad jurídica en su vertiente de prohibición de la arbitrariedad⁴ que implica el respeto de los derechos adquiridos y la irretroactividad de normas en perjuicio.⁵ O, entendido por la Primera Sala como un aspecto del derecho a la seguridad jurídica dirigido a que el destinatario de la norma tenga un conocimiento cierto, claro y previo sobre lo que una disposición establece y como una garantía de la irretroactividad de la ley.⁶

⁴ "CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD. ... puede considerarse la confianza legítima como una manifestación del derecho a la seguridad jurídica, en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, en virtud de la cual, en el caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma imprevisible e intempestiva, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público. Al respecto, cabe precisar que, atendiendo a las características de todo Estado democrático, la confianza legítima adquiere diversos matices dependiendo de si se pretende invocar frente a actos administrativos o actos legislativos." **Registro digital: 2018050.** [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 59, octubre de 2018, Tomo I, página 847, 2a./J. 103/2018 (10a.).

⁵ "CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS. La figura de mérito, en relación con el tipo de actos referidos, debe invocarse bajo la perspectiva de irretroactividad de las normas consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ..." **Registro digital: 2021455.** [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 74, enero de 2020, Tomo I, página 869, 2a./J. 4/2020 (10a.).

⁶ "RENTA. LA ELIMINACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONSOLIDACIÓN FISCAL Y EL ESQUEMA DE SALIDA CORRESPONDIENTE PREVISTO EN LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA. Tomando en consideración que el legislador cuenta con amplias facultades para configurar el sistema tributario –a fin de establecer una tasa, una contribución, un beneficio fiscal, o para crear, modificar o eliminar un determinado régimen fiscal–, y los contribuyentes bajo ninguna circunstancia pueden tener la previsibilidad de que los aspectos tributarios se mantendrán de igual forma de un momento a otro, se concluye que la eliminación del régimen de consolidación fiscal ... no violan el principio de confianza legítima derivado del derecho a la seguridad jurídica y, en el caso de actos legislativos, derivado específicamente del derecho a la irretroactividad de la ley, contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque las sociedades controladoras no tienen un derecho adquirido para continuar tributando conforme al citado régimen especial una vez abrogada



Por supuesto, **esta garantía de seguridad jurídica no es absoluta y, por el contrario, puede ser superada en casos excepcionales en los que haya de atribuirse un peso extraordinario a algún interés público** que se oponga a la protección de la confianza y sirva de soporte a la retroactividad, **lo que me parece, sucede en este caso**, pues los fines del Decreto 194 son, entre otros, generar un nuevo marco jurídico que permita ordenar el uso del territorio y la planeación y regulación de los asentamientos humanos y, además proteger el medio ambiente y restaurar el equilibrio ecológico.

En este sentido, me parece que los fines del Decreto 194 tienen un peso extraordinario que hace necesario, en este caso, que los programas, trámites y acciones urbanísticas que están pendientes de resolución, deban apegarse al nuevo marco jurídico, sin que esto vulnere el principio de irretroactividad de la ley.

Aunado a lo anterior, también es necesario advertir que la norma no es absoluta y no genera, por sí sola, una vulneración en los derechos del Municipio y de las personas solicitantes de alguna autorización para efectuar una acción urbanística, pues se les permite optar por iniciar un nuevo trámite o continuar con el que ya comenzó, ajustándolo a la nueva legislación, en cuyo caso no pagarán nuevamente los derechos correspondientes.

Por tanto, **si bien estoy de acuerdo** en que este artículo transitorio no es violatorio de la prohibición de retroactividad de la ley, me separo de la argumentación del criterio mayoritario, pues **yo llego a esta conclusión por las razones distintas que expresé en este voto concurrente**.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 103/2018 (10a.) y aisladas 2a./J. 4/2020 (10a.) y 1a. LII/2019 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de octubre de 2018 a las 10:15 horas, 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas y 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

la ley que lo contenía, ni pueden albergar esperanza alguna de que aquél permanecería hacia el futuro, situación que, en el mejor de los casos, entrañaría una expectativa de derecho que no se materializó en la esfera jurídica de dichas sociedades y, consecuentemente, dio pauta para que el legislador, en uso de sus amplias facultades para eliminar regímenes de tributación como el señalado, estableciera además las consecuencias jurídicas correspondientes, a efecto de obligar a determinar y enterar el impuesto pendiente de pago al 31 de diciembre de 2013. ...". **Registro digital: 2020142.** [TA]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 67, junio de 2019, Tomo II, página 1027, tesis 1a. LII/2019 (10a.).



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA (ARTÍCULOS 81 Y 88 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 20, FRACCIÓN XXXIX, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS QUE PRESIDEN LA DIPUTACIÓN PERMANENTE Y DE LA DIRECTIVA, AMBAS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, CUENTAN CON LEGITIMACIÓN PASIVA EN EL JUICIO [ARTÍCULOS 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 60, FRACCIÓN I, INCISO C), Y 86 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO, AMBAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA CON MOTIVO DE UN HECHO SUPERVENIENTE DEBE PROMOVERSE DENTRO DE LOS PLAZOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS HECHOS NUEVOS O SUPERVENIENTES QUE SE INVOQUEN PARA LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DEBEN SER SUSCEPTIBLES DE COMBATIRSE A TRAVÉS DE ESA VÍA Y ESTAR RELACIONADOS CON LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN ORIGINALMENTE PLANTEADA.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA DERIVADO DE SU REFORMA (ARTÍCULO 85, FRACCIÓN XX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).



VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS, AL TRATARSE DE ACTOS FUTUROS QUE NO EXISTÍAN AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA (CONVOCATORIAS, DESIGNACIONES Y/O INSTALACIÓN PARA EL COMITÉ DE SELECCIÓN DE MAGISTRADO DE LA SALA ESPECIALIZADA, ASÍ COMO DE FISCAL GENERAL Y DE FISCALES ESPECIALIZADOS EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y DELITOS ELECTORALES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE QUE EL OBJETO DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS HA SIDO CUMPLIDO DE MANERA TOTAL (ARTÍCULOS TRANSITORIOS TERCERO, QUINTO, SÉPTIMO Y OCTAVO DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS, AL TRATARSE DE ACTOS FUTUROS QUE NO EXISTÍAN AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA (CONVOCATORIA PARA EL COMITÉ DE SELECCIÓN, NOMBRAMIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INSTALACIÓN DEL COMITÉ COORDINADOR, INICIO DE OPERACIONES DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ASÍ COMO LA TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE RESPECTO DE MANIFESTACIONES GENÉRICAS E IMPRECISAS DE ACTOS IMPUGNADOS EN LA DEMANDA (CONSECUENCIAS DIRECTAS O INDIRECTAS, MEDIATAS O INMEDIATAS DE LOS ACUERDOS 802 Y 803, EMITIDOS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO CUANDO LOS ACTOS IMPUGNADOS CARECEN DE DEFINITIVIDAD (NOMBRAMIENTO DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR EL COMITÉ DE SELECCIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE RESPECTO DE MANIFESTACIONES GENÉRICAS E IMPRECISAS DE ACTOS IMPUG-



NADOS EN LA DEMANDA (CONSECUENCIAS DIRECTAS O INDIRECTAS, MEDIATAS O INMEDIATAS DEL ACUERDO 857, EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (DESIGNACIÓN Y TOMA DE PROTESTA DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ DE SELECCIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS.

XVI. PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. REQUISITOS Y FORMALIDADES QUE LO RIGEN.

XVII. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.

XVIII. PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. AUSENCIA DE VIOLACIONES CON POTENCIAL INVALIDATORIO DEL QUE CULMINÓ CON LA EMISIÓN DEL DECRETO 243 DEL CONGRESO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON LA EMISIÓN DEL DECRETO 243, QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. AUSENCIA DE VIOLACIONES CON POTENCIAL INVALIDATORIO DEL QUE CULMINÓ CON LA EMISIÓN DEL DECRETO 280 DEL CONGRESO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON LA EMISIÓN DEL DECRETO 280, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA



LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XX. DERECHO DE VETO. CONSTITUYE UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO ENTRE PODERES CUYO ÁMBITO DE APLICACIÓN NO SE ENCUENTRA CONDICIONADO POR EL PODER CONSTITUYENTE FEDERAL.

XXI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL CUMPLIMIENTO QUE LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN DAR A SU PROPIA NORMATIVIDAD PARA TRAMITAR Y ANALIZAR LAS OBSERVACIONES REALIZADAS POR EL PODER EJECUTIVO INCLUYE DIALOGAR CON ELLAS PARA ACEPTARLAS O RECHAZARLAS, AL SER LA COLABORACIÓN ENTRE PODERES LA JUSTIFICACIÓN DEL DERECHO DE VETO.

XXII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. PARA PODER DECLARAR SU INVALIDEZ, NO BASTA CON VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO FORMAL DE LOS TRÁMITES AL INTERIOR DE ÉSTE, SINO QUE DEBE EXISTIR UNA PONDERACIÓN ENTRE EL PRINCIPIO DE ECONOMÍA PROCESAL Y EL DE EQUIDAD EN LA DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON LA EMISIÓN DE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA AUSENCIA DE UN ANÁLISIS DE IMPACTO REGULADORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EMITE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, ASÍ COMO DEL CUMPLIMIENTO AL RESTO DE DISPOSICIONES APLICABLES EN MATERIA REGULATORIA, SON INSUFICIENTES PARA DECLARAR LA INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO DEL QUE DERIVÓ (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON LA EMISIÓN DE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN DE ACOMPAÑAR UNA INICIATIVA DE INGRESOS CON LA INFORMACIÓN NECESARIA PARA ANALIZAR SI SE ALTERA EL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL ES INAPLICABLE EN EL CASO DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, YA QUE NO SE MODIFICAN FORMALMENTE LAS PARTIDAS PRESUPUESTALES (PROCE-



DIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON LA EMISIÓN DE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA AUSENCIA DE CONSTANCIAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DE LAS COMISIONES DEL CONGRESO LOCAL RESPECTO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE ESA ENTIDAD, ASÍ COMO DE SI LA CIRCULACIÓN DE LOS DOCUMENTOS RELATIVOS A LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE FUE OPORTUNA, ES INSUFICIENTE PARA DECLARAR SU INCONSTITUCIONALIDAD (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO 314 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).

XXVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL HECHO DE QUE NO SE HAYA MOTIVADO DE MANERA EXPRESA EL DECRETO IMPUGNADO, NO GENERA SU INCONSTITUCIONALIDAD, PUES SE ENTIENDE QUE LA CONVOCATORIA PARA ANALIZAR LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, SE JUSTIFICÓ A PARTIR DE SU RELACIÓN CON EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN ESTATAL Y COMO CONSECUENCIA DEL CUMPLIMIENTO A LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO 314 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).

XXVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. AL MOMENTO DE DICTAMINARSE LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO EN RELACIÓN CON LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, EL CONGRESO LOCAL NO ESTABA SUJETO A LOS LINEAMIENTOS DE MEJORA REGULATORIA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO 314 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).

XXVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA AUSENCIA DE REGULACIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE EL RÉGIMEN DE PRESENTACIÓN DE INICIATI-



VAS DE LOS EJECUTIVOS LOCALES ANTE LOS CONGRESOS ESTATALES NO IMPLICA QUE SE TRATE DE UN ÁMBITO COMPETENCIAL QUE NO DEBA SER PROTEGIDO CONSTITUCIONALMENTE (INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE ESTUDIAR LA INICIATIVA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL PRESENTADA POR EL PODER EJECUTIVO DE DICHA ENTIDAD EN RELACIÓN CON LA ENTONCES PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO).

XXIX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OBLIGACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD DE TOMAR EN CONSIDERACIÓN LAS INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO SE SATISFACE CUANDO SÓLO SE DA CUENTA DE ELLAS Y SE MANDAN A LA COMISIÓN RESPECTIVA, SINO QUE SE EXIGE UN PRONUNCIAMIENTO POR PARTE DEL LEGISLADOR SOBRE DICHA PROPUESTA (FUNDADA LA OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE ESTUDIAR LA INICIATIVA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL PRESENTADA POR EL PODER EJECUTIVO DE DICHA ENTIDAD EN RELACIÓN CON LA ENTONCES PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO).

XXX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SISTEMA ANTICORRUPCIÓN. EL ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA PARA LEGISLAR EN ESTAS MATERIAS CONSTITUYE UN ASPECTO DE ÍNDOLE MATERIAL Y NO MERAMENTE PROCESAL (DECRETOS 243 Y 280 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, POR LOS QUE SE EMITEN DIVERSAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y ANTICORRUPCIÓN).

XXXI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SISTEMA ANTICORRUPCIÓN. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA EMISIÓN DE LA LEGISLACIÓN LOCAL RESPECTIVA ANTES DE LA CREACIÓN DE LAS LEYES GENERALES EN LA MATERIA.

XXXII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SISTEMA ANTICORRUPCIÓN. ALCANCES DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LAS LEYES GENERALES EN LA MATERIA.



XXXIII. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN. COMPETENCIA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN PARA EXPEDIR LA LEGISLACIÓN EN LA MATERIA CON POSTERIORIDAD A LA PUBLICACIÓN DE LA LEY GENERAL RESPECTIVA (DECRETO 280 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXIV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. INEXISTENCIA DE UNA PROHIBICIÓN PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LEGISLAR EN LA MATERIA ENTRE EL DIECINUEVE DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS Y EL DIECINUEVE DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE (DECRETO 243 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL HECHO DE QUE LA LEGISLACIÓN QUE REGULA LAS FACULTADES DEL COMITÉ COORDINADOR Y DEL COMITÉ DE SELECCIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN NO quite competencias específicas previamente asignadas al Ejecutivo local ni lo limite frente al Poder Legislativo de esa entidad no es razón suficiente para concluir que aquél no tiene injerencia o interés en la regularidad constitucional de dichas normas (ARTÍCULOS 109, FRACCIONES I, III Y IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN; Y 9, FRACCIÓN IX, 10 Y 51, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXVI. DIVISIÓN DE PODERES. A PARTIR DE ESTE PRINCIPIO SE REGULA UNA DIVISIÓN FUNCIONAL Y FLEXIBLE DE ATRIBUCIONES ENTRE AQUÉLLOS.

XXXVII. DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO, SINO SOLAMENTE AQUELLAS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.



XXXVIII. DIVISIÓN DE PODERES. AUN CUANDO LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A SEGUIR EL DISEÑO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL PARA LOS PODERES FEDERALES, DEBEN ATENDER A LOS CONTENIDOS MÍNIMOS PREVISTOS EN ELLA.

XXXIX. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO, EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

XL. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SISTEMA ANTICORRUPCIÓN. AL TRATARSE DE MATERIAS CONCURRENTES, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ADECUAR E IMPLEMENTAR SU NORMATIVIDAD INTERNA, DELIMITADA POR LAS PAUTAS ESTABLECIDAS CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE.

XLI. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. ANÁLISIS DE EQUIVALENCIA DE LA NORMATIVA ESTATAL QUE PREVÉ LA INTEGRACIÓN Y LAS FACULTADES DE LOS ÓRGANOS EN LA MATERIA CON LA INTEGRACIÓN Y LAS ATRIBUCIONES ESTABLECIDAS CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE PARA LOS ÓRGANOS NACIONALES (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XLII. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. DIFERENCIAS DEL COMITÉ COORDINADOR LOCAL FRENTE AL COMITÉ COORDINADOR NACIONAL.

XLIII. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL COMITÉ COORDINADOR LOCAL ESTÁ FACULTADO PARA EMITIR INFORMES ADICIONALES A LOS ANUALES (ARTÍCULOS 109, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y 51 DE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XLIV. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA ATRIBUCIÓN DEL COMITÉ COORDINADOR LOCAL PARA EMITIR RESOLUCIO-



NES VINCULANTES EN COMPLEMENTO A LAS NO VINCULANTES CARECE DE EQUIVALENCIA CON EL SISTEMA PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y, POR ENDE, ES INCONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 109, FRACCIÓN IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY ESTABLECERÁ LOS CASOS EN QUE DICHAS RESOLUCIONES SERÁN VINCULANTES", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, Y 51, PÁRRAFOS PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 9 DE ESTA LEY, SERÁN EMITIDAS EN CUALQUIER TIEMPO", Y SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "VINCULANTES", DE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XLV. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA ATRIBUCIÓN DEL COMITÉ DE SELECCIÓN PARA NOMBRAR A LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE UN PROCEDIMIENTO ABIERTO ES UN REFLEJO DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 18, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XLVI. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ DE SELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DETENTA LAS MISMAS PAUTAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 18, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XLVII. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL HECHO DE QUE NO SE ESPECIFIQUE EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL LOCAL LA CANTIDAD DE CIUDADANOS QUE DEBERÁ PROPONER CADA UNA DE LAS INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES PREVISTAS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA NI SE DETALLE DICHO PROCEDIMIENTO EN EL INTERIOR DEL CONGRESO, NO GENERA UNA IRREGULARIDAD CONS-



TITUCIONAL, TODA VEZ QUE NI LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NI LA LEGISLACIÓN GENERAL ESTABLECEN AL RESPECTO UNA RESERVA DE FUENTE PARA LA REGULACIÓN DE ESTA PARTE DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN LOCAL (ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XLVIII. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. AUSENCIA DE PROHIBICIÓN EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA QUE EL COMITÉ DE SELECCIÓN DE MIEMBROS DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARTICIPE EN OTROS PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE DESIGNACIÓN (ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XLIX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SISTEMA ANTICORRUPCIÓN. LAS LEYES GENERALES EN LA MATERIA NO ESTABLECEN UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO PARA EL NOMBRAMIENTO DE LOS TITULARES DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN XLV, Y 98, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

L. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE LA MAGISTRATURA ESPECIALIZADA CORRESPONDIENTE ACATA LAS BASES MÍNIMAS DE INDEPENDENCIA JUDICIAL (ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN XLV, Y 98, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

LI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SISTEMA ANTICORRUPCIÓN. NI LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NI LAS LEYES GENERALES EN LA MATERIA ESTABLECEN UN RÉGIMEN O UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO PARA LA SELECCIÓN DEL FISCAL GENERAL Y/O DE LOS FISCALES ESPECIALIZADOS EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y EN DELITOS ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN LVI; 87, PÁRRAFOS SÉPTIMO Y DÉCIMO SEGUNDO; DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE



NUEVO LEÓN, ASÍ COMO SÉPTIMO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚM. 243 QUE LA REFORMA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL CATORCE DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE).

LII. FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE SU TITULAR PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL, CUMPLE CON LOS ELEMENTOS MÍNIMOS QUE ASEGURAN LA DIVISIÓN DE PODERES (ARTÍCULO 87, PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

LIII. FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE SU TITULAR PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL, SALVAGUARDA LA AUTONOMÍA DE DICHO ÓRGANO (ARTÍCULO 87, PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

LIV. FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. VALIDEZ DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA A FISCALÍA ESPECIALIZADA (ARTÍCULO SÉPTIMO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚM. 243 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL CATORCE DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE).

LV. MINISTERIOS PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA CONSTITUCIÓN GENERAL NO ESTABLECE QUE DEBAN SER DEPENDIENTES O FORMAR PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS LOCALES NI QUE ÉSTOS TENGAN QUE INTERVENIR EN LA DESIGNACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS QUE INTEGRAN LAS PROCURADURÍAS O FISCALÍAS CORRESPONDIENTES (ARTÍCULO 87, PÁRRAFOS TERCERO Y DÉCIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

LVI. AUDITORÍA GENERAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE EL AUDITOR GENERAL DEL ESTADO SERÁ



ELECTO DE UNA TERNA POR LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA Y SI NO SE ALCANZA ESTA VOTACIÓN, SE LLEVARÁ A UN PROCEDIMIENTO DE INSACULACIÓN, GENERA UNA CONTRADICCIÓN EN SU DESIGNACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFOS QUINTO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA", Y SEXTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

LVII. AUDITORÍA GENERAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. AUNQUE EL LEGISLADOR ESTATAL CUENTA CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA IDEAR LA DINÁMICA PREVIA E INTERNA PARA LA ELECCIÓN DE SU TITULAR, ÉSTA NO PERMITE IMPLEMENTAR UN MODELO QUE SE ALEJE DEL ÚNICO REQUISITO EXPRESAMENTE PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EL CUAL ES QUE DICHO TITULAR SERÁ ELECTO POR LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS MIEMBROS PRESENTES DE LA LEGISLATURA LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFOS QUINTO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA", Y SEXTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

LVIII. AUDITORÍA GENERAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA INTERVENCIÓN DEL COMITÉ DE SELECCIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EN EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DEL AUDITOR GENERAL, ES ACORDE AL MODELO CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

LIX. EXTINCIÓN DE DOMINIO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS NORMAS QUE LA PREVÉN PARA EL SISTEMA LOCAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y ANTICORRUPCIÓN GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA COMPETENCIAL DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, TODA VEZ QUE ESTE PODER, EN SU CONJUNTO, ES SUJETO DE DICHO SISTEMA.

LX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA POSIBILIDAD DE QUE SE ESTÉN TRAMITANDO PROCESOS DE EXTINCIÓN DE DOMINIO Y DE QUE EXISTAN SENTENCIAS AL RESPECTO QUE SE TENGAN QUE EJECUTAR



EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, LA MODIFICACIÓN INTEGRAL QUE FEDERALIZÓ DICHA FIGURA A PARTIR DE UNA LEGISLACIÓN NACIONAL ÚNICA NO ACTUALIZA LA CESACIÓN DE EFECTOS RESPECTO DE LAS NORMAS LOCALES QUE LA REGULAN NI TIENE COMO CONSECUENCIA QUE SU EXAMEN DE REGULARIDAD DEBA REALIZARSE CONFORME AL TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE, SIN QUE ELLO IMPLIQUE DAR EFECTOS RETROACTIVOS AL FALLO RESPECTIVO.

LXI. EXTINCIÓN DE DOMINIO. SI CONSTITUYE UNA EXCEPCIÓN A LA GARANTÍA DE NO CONFISCACIÓN, SU REGULACIÓN E INTERPRETACIÓN DEBEN REALIZARSE ATENDIENDO ESTRICTAMENTE A LAS REGLAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LXII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. COMPETENCIA GENÉRICA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA REGULARLA PREVIO A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN MEDIANTE DECRETO DE CATORCE DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE, POR EL QUE SE REFORMAN EL ARTÍCULO 22 Y LA FRACCIÓN XXX DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 20, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

LXIII. CONFISCACIÓN. LA ESPECIFICACIÓN DE QUE LAS CONDENAS DE MULTAS, IMPUESTOS Y PAGOS DE RESPONSABILIDAD CIVIL, ASÍ COMO LA AFECTACIÓN DE BIENES CON MOTIVO DE LO DECRETADO POR UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO PARA EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS DERIVADOS DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, NO AMPLÍAN LAS EXCEPCIONES DE NO CONFISCACIÓN PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 20, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

LXIV. EXTINCIÓN DE DOMINIO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA DISPOSICIÓN DE QUE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO SERÁ JURISDICCIONAL Y AUTÓNOMO DE CUALQUIER OTRO PROCEDIMIENTO ES CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 20, PÁRRAFO SEXTO, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).



LXV. EXTINCIÓN DE DOMINIO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA POSIBILIDAD DE APLICAR DICHA FIGURA EN CASOS DE REPARACIÓN DEL DAÑO POR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EXCEDE LA PERMISIÓN DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, PÁRRAFO QUINTO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "PARA EFECTO DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO Y, EN SU CASO, PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DEL ESTADO, SE ESTARÁ A LO PREVISTO POR ESTE ARTÍCULO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

LXVI. EXTINCIÓN DE DOMINIO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA POSIBILIDAD DE APLICAR DICHA FIGURA EN CASOS DE CORRUPCIÓN, EXCEDE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN II, INCISO E), Y PÁRRAFO ÚLTIMO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

LXVII. EXTINCIÓN DE DOMINIO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN DE QUE DICHA FIGURA SERÁ IMPRESCRIPTIBLE EN CASO DE LOS BIENES QUE SEAN PRODUCTO DE UN HECHO ILÍCITO GENERA INCERTIDUMBRE JURÍDICA QUE VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

LXVIII. DIVISIÓN DE PODERES EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA DEROGACIÓN DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE OPOEN A UN DECRETO LEGISLATIVO ES UNA CONSECUENCIA NATURAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DE MODIFICACIONES A LA CONSTITUCIÓN LOCAL, POR LO QUE NO AFECTA EL RÉGIMEN COMPETENCIAL DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚM. 243 QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL CATORCE DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE).

LXIX. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. CONSTITUCIONALIDAD SOBREVENIDA DE LA DISPOSICIÓN QUE PREVÉ QUE



PARA LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE LA MATERIA SE REQUERIRÁ DE AL MENOS DOS TERCERAS PARTES DE LOS DIPUTADOS QUE INTEGRAN LA LEGISLATURA LOCAL, AL HABER SIDO REFORMADA LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD PARA CONSIDERARLA COMO UNA LEY CONSTITUCIONAL, CUYAS REGLAS DE REFORMA REQUIEREN DICHA VOTACIÓN (ARTÍCULO 1 DE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

LXX. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA AUTONOMÍA DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DE ESE ORGANISMO FRENTE AL PODER EJECUTIVO LOCAL CORRESPONDE CON SU CONFIGURACIÓN COMO ÓRGANO DESCENTRALIZADO (ARTÍCULOS 31 A 42 DE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

LXXI. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA EXIGENCIA A VARIOS ENTES PÚBLICOS DE ESA ENTIDAD, INCLUYENDO AL EJECUTIVO, DE QUE SE EXPIDAN LOS REGLAMENTOS Y SE REALICEN LAS ADECUACIONES NECESARIAS PARA AJUSTARSE A LA LEY RESPECTIVA, ES UNA CONSECUENCIA NATURAL Y ORDINARIA DE LOS NUEVOS CONTENIDOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN LA MATERIA (DECRETO 280, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE).

LXXII. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL HECHO DE QUE EL PODER EJECUTIVO LOCAL SEA EL ENCARGADO DE PROVEER LOS RECURSOS HUMANOS, FINANCIEROS Y MATERIALES NECESARIOS PARA EL INICIO DE OPERACIONES DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DE DICHO SISTEMA, ES ACORDE AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (DECRETO 280, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE).

LXXIII. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL NOMBRAMIENTO DEL COMITÉ DE SELECCIÓN RELATIVO SE REALIZÓ



CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DIVISIÓN DE PODERES (ACUERDOS 858 Y 859 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL SEIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

LXXIV. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL NOMBRAMIENTO DEL COMITÉ DE SELECCIÓN RELATIVO FUE REALIZADO CONFORME AL PROCEDIMIENTO PREVISTO PARA ELLO (ACUERDOS 858 Y 859 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL SEIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

LXXV. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL NOMBRAMIENTO DEL COMITÉ DE SELECCIÓN RELATIVO SE CUMPLE CON ADVERTIR QUE EL DICTAMEN CORRESPONDIENTE FUE FUNDAMENTADO EN LOS PRECEPTOS APLICABLES DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, LA LEY Y EL REGLAMENTO INTERNO EN LA MATERIA, SIN QUE SE EXIJA UN TIPO ESPECIAL DE MOTIVACIÓN (ACUERDOS 858 Y 859 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL SEIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

LXXVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9, PÁRRAFO SEGUNDO; 38, FRACCIÓN VII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "RESOLUCIONES VINCULANTES Y LAS"; Y 54 DE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ASÍ COMO 139, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

LXXVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS GENERALES QUE SURTE SUS EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [FUNDADA LA OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE ESTUDIAR LA INICIATIVA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL PRESENTADA POR EL PODER EJECUTIVO DE DICHA ENTIDAD EN RELACIÓN CON LA ENTONCES



PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO; ASÍ COMO INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 20, PÁRRAFOS QUINTO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "PARA EFECTO DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO Y, EN SU CASO, PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DEL ESTADO, SE ESTARÁ A LO PREVISTO POR ESTE ARTÍCULO", SEXTO, FRACCIÓN II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN" E INCISO E), Y ÚLTIMO; 63, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFOS QUINTO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA", Y SEXTO; 109, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO PENÚLTIMO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY ESTABLECERÁ LOS CASOS EN QUE DICHAS RESOLUCIONES SERÁN VINCULANTES"; Y 139, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN; Y 9, PÁRRAFO SEGUNDO; 38, FRACCIÓN VII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "RESOLUCIONES VINCULANTES Y LAS"; 51, PÁRRAFOS PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 9 DE ESTA LEY, SERÁN EMITIDAS EN CUALQUIER TIEMPO", Y SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "VINCULANTES"; Y 54 DE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

LXXVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN PARA SOLVENTAR EN SU PRÓXIMO PERIODO LEGISLATIVO LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA QUE INCURRIÓ (FUNDADA LA OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE ESTUDIAR LA INICIATIVA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL PRESENTADA POR EL PODER EJECUTIVO DE DICHA ENTIDAD, EN RELACIÓN CON LA ENTONCES PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 169/2017. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al primero de septiembre de dos mil veinte, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 169/2017, promovida por el titular de Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León en contra del Poder Legislativo de esa misma entidad federativa. La estructura es la siguiente:

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL ASUNTO

1. **Aclaración inicial.** El presente asunto tiene como materia de impugnación una variedad de normas y actos alegadamente suscritos por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, que fueron cuestionados por el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa a través de **un escrito inicial de demanda y tres ampliaciones de demanda;** todo ello relacionado con la regulación y conformación del sistema anticorrupción y de responsabilidades administrativas a nivel estatal, así como con la designación de ciertos funcionarios públicos de dicho sistema y de la Fiscalía General. Dada la complejidad del asunto y a fin de facilitar la resolución del caso, en los siguientes párrafos se sintetizarán lo reclamado por el actor y los razonamientos expuestos por el poder demandado.

2. **Interposición de la demanda.** El treinta de mayo de dos mil diecisiete, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, quien se ostentó como Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, promovió una demanda de controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo.

3. En ésta impugnó del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León un conjunto de actos y normas consistentes: en el Decreto 243¹ de reformas a la Constitución Local (se reclamó de manera general como de algunos artículos en

¹ Este decreto abarcó la modificación de una importante serie de artículos en materia de responsabilidad administrativa, sistema anticorrupción, designación de ciertos servidores públicos, extinción de dominio, etcétera. Sin embargo, debe destacarse, tal como se explicará en el apartado de fijación de la litis, que el Poder actor **no tuvo la intención de cuestionar todos y cada uno de los contenidos normativos de dicho decreto.** En términos generales, se impugnó el procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto 243, así como su invalidez por incompetencia para legislar y, en particular, se cuestionó únicamente la reforma realizada a ciertos artículos de la Constitución de Nuevo León que se detallarán más adelante.



lo particular); la omisión de tomar en consideración una iniciativa de reforma constitucional; y una serie de actos que se darían en el futuro y de manera inminente en torno a la convocatoria, designación e instalación de los integrantes del comité de selección, del Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, del fiscal general del Estado y de los fiscales especializados en Combate a la Corrupción y Delitos Electorales, así como las consecuentes sustituciones del procurador general y los subprocuradores.

4. Como antecedentes de tales normas y actos, se señalaron los siguientes sucesos fácticos y normativos:

4.1. El veintisiete de mayo de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma Constitucional Número 223, mediante el cual se modificaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción. En virtud de esta reforma, en el artículo 113 constitucional se estableció el Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

4.2. En los artículos segundo y cuarto transitorios de ese decreto de reforma a la Constitución Federal se determinó que el Congreso de la Unión debería expedir en un plazo determinado las leyes generales aplicables y que las Legislaturas de las entidades federativas tendrían que expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales precisadas en el artículo segundo transitorio del propio decreto.

4.3. Bajo esa lógica, tras haberse llevado a cabo una primera reforma a la Constitución de Nuevo León en materia de sistema anticorrupción² y haberse

² Promovida por el propio Poder Ejecutivo Estatal en la **controversia constitucional 55/2016**, la cual se sobreescribió por la Primera Sala en sesión de seis de diciembre de dos mil diecisiete, con motivo de haber cesado en sus efectos ante el decreto de reforma constitucional de catorce de abril de dos mil diecisiete (ahora cuestionado).



emitido las leyes generales aplicables por el Congreso de la Unión, el primero de septiembre de dos mil dieciséis, se presentó en la Oficialía de partes de la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Nuevo León una iniciativa de reforma a la Constitución Local formulada por el suscrito gobernador. El objetivo de dicha iniciativa (que fue turnada a las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales) radicó en modificar el marco constitucional que regula la designación del procurador general de Justicia del Estado, para que se hiciera a través de un proceso electoral organizado, supervisado y calificado por la Comisión Estatal Electoral.

4.4. No obstante, por su parte, 28 diputados locales presentaron una iniciativa para reformar la Constitución Local a fin de sustituir a la Procuraduría General de Justicia del Estado con la Fiscalía General de Justicia, así como para modificar el procedimiento para nombrar a su titular; la cual fue complementada con otra iniciativa presentada el cinco de diciembre de dos mil dieciséis por el partido político Movimiento Ciudadano

4.5. En sesión extraordinaria del Congreso del Estado, celebrada el nueve de marzo de dos mil diecisiete, los integrantes de las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales sometieron al pleno únicamente el dictamen relativo a las iniciativas de los diputados, aprobándose en lo general y en lo particular. La aprobación de ese dictamen dio lugar a la emisión del Decreto 243 ahora impugnado, sin que se hubiere dictaminado de ninguna forma la relatada iniciativa del Poder Ejecutivo.

5. **Conceptos de invalidez.** El poder actor sostuvo los siguientes razonamientos de invalidez:

Primer concepto de invalidez (no atención a iniciativa de reforma)

5.1. El Decreto 243 transgrede los principios de división de poderes y supremacía constitucional en detrimento de lo establecido en los artículos 49, 116 y 133 de la Constitución Federal, con la repercusión perjudicial en la esfera competencial del Poder Ejecutivo de Nuevo León. En primer lugar, porque dicho decreto hace nugatoria la atribución del Ejecutivo de formular de modo efectivo una iniciativa de reforma a la Constitución Estatal.



5.2. Al respecto, se menciona que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de división de poderes requiere que los poderes estén equilibrados entre sí a través de un sistema de pesos y contrapesos para evitar la consolidación de un poder absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías; así como que entre los Poderes debe existir una relación de coordinación que permita equilibrarlos en aras de garantizar la unidad política del Estado.

5.3. Bajo ese sentido, se resalta que en el Estado de Nuevo León la función legislativa le corresponde al Congreso del Estado; empero, no puede pasarse por alto que en la Constitución Local se albergan diversas disposiciones que armonizan la colaboración y coordinación de los otros poderes públicos en la realización de dicha función: una de ellas se encuentra en el artículo 69, en el cual se establece que no podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado de Nuevo León.

5.4. Así las cosas, tal como se mencionó en los antecedentes, el primero de septiembre de dos mil dieciséis, el suscrito presentó una iniciativa al Congreso Local con el propósito de reformar diversos preceptos de la Constitución Estatal que regulan la designación del procurador general de Justicia del Estado. El problema es que hasta el momento de la interposición de la demanda, el Poder Legislativo Local ha hecho caso omiso de la iniciativa en mención contraviniendo el equilibrio que debe existir entre poderes.

5.5. La transgresión a este principio se evidencia al apreciar que en el Decreto 243 impugnado fueron modificadas, entre otras, las mismas disposiciones constitucionales cuya reforma habían sido propuesta por el suscrito, sin que en el proceso legislativo que precedió a aquel decreto, se insiste, se advierta que el Congreso Local haya considerado la iniciativa presentada por el suscrito (desatendiendo lo ordenado precisamente en los artículos 69 y 151 de la Constitución Estatal). Deficiencia que se aprecia, además, en el acta de la sesión extraordinaria del Congreso de nueve de marzo de dos mil diecisiete, en la que se muestra que el dictamen correspondió únicamente a las iniciativas de los



diputados (expedientes 10395/LXXIV y 10603/LXXIV) y no la suya con número de expediente 10237/LXXIV.

Segundo concepto de invalidez (violación al régimen transitorio constitucional y, por ende, incompetencia para legislar)

5.6. Por otro lado, se argumenta que el Decreto 243 no atiende a lo previsto en los artículos segundo y cuarto transitorios de la reforma a la Constitución Federal de veintisiete de mayo de dos mil quince, que se complementan con lo señalado en el artículo tercero transitorio del decreto por el cual se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

5.7. En los citados artículos segundo y cuarto transitorios de la Constitución Federal se estableció que el Congreso de la Unión tenía la obligación de expedir las leyes generales en materia del sistema nacional anticorrupción y de responsabilidades administrativas en el plazo de un año tras la entrada en vigor de dicha modificación constitucional; especificándose que las entidades federativas tendrían que expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las referidas leyes generales.

5.8. La Ley General de Responsabilidades Administrativas se expidió el dieciocho de julio de dos mil dieciséis y en su artículo tercero transitorio se dispuso que tal legislación entraría en vigor al año siguiente en que entrara en vigor el respectivo decreto; es decir, el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

5.9. Consecuentemente, se estima que el Decreto 243 de reforma a la Constitución de Nuevo León resulta inválido, pues el Congreso de la Unión **no tenía competencias** para legislar en la materia: el plazo de ciento ochenta días para realizar las adecuaciones correspondientes iniciaba justamente **hasta el diecinueve de julio de dos mil diecisiete** y la reforma constitucional local se finalizó el **catorce de abril de dos mil diecisiete**, entrando en vigor al día siguiente. Para justificar esta inconstitucionalidad, se citó lo fallado por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 58/2016, 56/2016 y 30/2016 y su acumulada 31/2016.



5.10. Sin que sea obstáculo para esa conclusión que en el artículo segundo transitorio del decreto mediante el cual se expidieron las leyes generales relativas al Sistema Nacional Anticorrupción y a las Responsabilidades Administrativas se prevea que dentro del año siguiente a la entrada en vigor de ese decreto las Legislaturas Locales deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes. Ello, ya que la prematura regulación local de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en el Estado de Nuevo León genera una inseguridad jurídica en torno al sistema normativo que resultaría aplicable en razón de su temporalidad, algo que quiso evitar el Constituyente Permanente al limitar la función legislativa en esa materia a un periodo específico.

5.11. Es decir, en el artículo tercero transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se señaló que en tanto dicha legislación entrara en vigor, "*continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto*". Así, resulta evidente la inconstitucionalidad del Decreto 243 reclamado, pues al haberse legislado fuera del plazo de ciento ochenta días establecido en la ley general y en atención a que las reformas a la Constitución Local impugnadas entrarían en efectos un día después de su publicación, se impuso en Nuevo León un régimen de responsabilidades administrativas de conformidad con la legislación general que todavía no debía haber surtido sus efectos; contraviniéndose así la intención del Poder Constituyente Federal de que las adecuaciones normativas en los Estados tenían que hacerse una vez que entrara en vigor la legislación general.

Tercer concepto de invalidez (transgresión a la división de poderes en torno al nombramiento de ciertos servidores públicos)

5.12. El Decreto 243 resulta contrario al principio de división de poderes, por lo que hace a la reforma que se hizo en ese decreto de los **artículos 63, fracciones XLV y LVI; 85, fracción XX, y 87, párrafos séptimo y décimo segundo, de la Constitución Local**; en los que se regulan los procedimientos de designación y nombramiento del Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, del fiscal general del Estado y de los fiscales especializados en Combate a la Corrupción y en Delitos Electorales.



5.13. Ello, pues a partir de un procedimiento complejo en el que participan, según sea el caso, ciertos órganos del sistema anticorrupción estatal y/o el Congreso del Estado, se nombra a los citados cargos públicos sin darle participación alguna al Poder Ejecutivo.

5.14. En principio, para el poder actor, el principio de división de poderes tiende a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto y, es por eso por lo que la Suprema Corte ha mencionado que es un principio funcional y flexible que atiende a pesos y contrapesos, en especial a actos de colaboración entre poderes. Bajo ese esquema, la Constitución Federal contempla una gran variedad de disposiciones, en las que se reconoce la colaboración entre poderes para la designación de varios servidores públicos, como el fiscal general y los Ministros de la Corte.

5.15. Colaboración que es relevante, dice el actor, cuando los respectivos servidores públicos dirigen o ejercen funciones de primer nivel en los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia. Al no ser nombrados por un solo Poder, se les dota de un mayor grado de autonomía y/o independencia. Misma idea de colaboración que se refleja en el régimen de las entidades federativas; por ejemplo, en Nuevo León, el Ejecutivo y Legislativo participan en el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de otros importantes servidores públicos.

5.16. En atención a lo recién expuesto, se razona que los citados preceptos impugnados de la Constitución Local violentan el principio de división de poderes y la autonomía e independencia que debe regir en los órganos designados, al instituir procedimientos de designación y nombramiento de ciertos servidores públicos que marginan por completo o le dan una intervención insuficiente al Ejecutivo Estatal; ello sin ningún tipo de motivación reforzada, como debía haberse realizado por estarse modificando normas que pudieran afectar derechos fundamentales y bienes jurídicamente relevantes (en términos de la tesis de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.")³

³ Se citan a su vez, en apoyo a sus argumentos de división de poderes, las tesis de rubro: "CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO



5.17. Así, en el procedimiento de nombramiento del Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad no se le da intervención ni tampoco en el de las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción y Delitos Electorales. Por lo que hace al procedimiento de designación del fiscal general del Estado, si bien se le otorga participación para integrar una terna, la intervención es intrascendente al sólo permitirle integrar la terna de los cuatro candidatos enviados con antelación por el Congreso Local (no se logra una intervención real y efectiva que constituya un auténtico equilibrio de poderes).

5.18. Con lo anterior se merma o disminuye la independencia del órgano encargado de impartición de justicia, pues previo a la reforma en su nombramiento intervenían de modo efectivo los Poderes Legislativo y Ejecutivo; lo cual refleja una transgresión a la no regresividad de las garantías constitucionales de autonomía e independencia de dichos órganos.

Cuarto concepto de invalidez (indebida derogación de normas competencia del Ejecutivo)

ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES.", "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL. TRATÁNDOSE DEL NOMBRAMIENTO DE SUS DIRECTORES O ADMINISTRADORES, PUEDEN ESTABLECERSE EN LA LEY MECANISMOS DE COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL.", "COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN A LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS COMISIONADOS DE AQUÉLLA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 26, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49, 89, FRACCIÓN II Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", "COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO A LOS NOMBRAMIENTOS DE SUS COMISIONADOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 90.-C, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", "FACULTAD DE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DETERMINADOS CARGOS, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU ALCANCE.", "FISCALÍA CONTRA DELITOS ELECTORALES DEL ESTADO DE NAYARIT. LOS ARTÍCULOS 112 Y 112 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD, QUE ESTABLECEN LA FACULTAD DE DICHO PODER PARA DESIGNAR AL TITULAR DE LA CITADA FISCALÍA, SON VIOLATORIOS DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." y "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."



5.19. El **artículo tercero transitorio** del Decreto 243 conculca la máxima contenida en el artículo 116, párrafo primero, de la Constitución Federal en relación con el principio de división de poderes. A decir del actor, es inconstitucional la determinación del legislador reformador que trasciende al ejercicio de otro poder, al imponer límites que colocan en desventaja a un Poder sobre otro (en este caso, en desventaja al Ejecutivo).

5.20. Es decir, se da una subordinación del Ejecutivo frente al Legislativo al reducir sustancialmente la posibilidad para exponer argumentos sólidos y aportar elementos de convicción suficientes que induzcan el ánimo del legislador a reconsiderar una decisión que ponga en riesgo el ejercicio del poder. Así, el transitorio reclamado es inválido precisamente porque intensifica el Congreso demandado su indebida invasión del Ejecutivo, al derogar todas las disposiciones normativas y dejar sin materia las disposiciones administrativas que se opongan a tal decreto de reforma constitucional. Siendo que por tratarse de normas de orden administrativa sólo compete al gobernador su reforma o derogación.

5.21. Por otro lado, resulta inconstitucional el **artículo séptimo transitorio** del decreto reclamado como consecuencia de la invalidez del procedimiento de nombramiento del fiscal general y de las Fiscalías Especializadas. Debiéndose destacar que la nueva regulación respecto al nombramiento incide en sus competencias, pues antes esas fiscalías se encontraban en el organigrama de la Procuraduría General Estatal según lo estipulado en el reglamento. Normatividad reglamentaria que fue expedida precisamente por el propio Ejecutivo.

Quinto concepto de invalidez (transgresión al principio de unidad, indivisibilidad y jerarquía del Ministerio Público)

5.22. El Decreto 243 también conculca el principio de supremacía constitucional al dividir la institución del Ministerio Público en dos órganos autónomos con diversas reglas para su designación. Los principios rectores del Ministerio Público son comunes a la Federación y a los Estados y consisten en: el de jerarquía y de indivisibilidad (como se prevé en el artículo 102, inciso A, de la Constitución Federal); los cuales se traducen en que la institución debe encontrarse



organizada jerárquicamente bajo la dirección y mando de una sola persona y, además, constituye una unidad en el sentido de que todos sus integrantes forman parte de un solo cuerpo interinstitucional unitario, bajo una sola dirección (tal como se detalla en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León).

5.23. En ese orden de ideas, en términos de lo previsto en los párrafos **tercero y décimo del artículo 87** de la Constitución Local, no es admisible dividir la institución del Ministerio Público, depositando su función en dos personas, so pretexto de una separación por especialidad. El Congreso Local ha creado una división de la institución al establecer una titularidad indebida del Ministerio Público en razón de una especialidad (la de anticorrupción y de delitos electorales) que no encuentra sustento para su independencia y que, contrario a lo estipulado por el reformador federal, el legislador del Estado, ha creado una institución mediante una designación a su cargo para ejercer atribuciones propias de tal institución, otorgándole toda una estructura igual a la de la Fiscalía General de Justicia.

Sexto concepto de invalidez (violación a la autonomía de la fiscalía)

5.24. El Decreto 097 (sic) impugnado trastoca la máxima contenida en el artículo 116 constitucional, en tanto que el legislador estatal contraviene el principio de división de poderes, en sus vertientes de coordinación y colaboración; ello, toda vez que, en la **fracción LIV (sic) del artículo 63 reformado [en realidad es la fracción LVI]**, se atribuye indebidamente la designación unilateral del titular de la Fiscalía Anticorrupción y de Delitos Electorales, excluyendo la natural participación del Ejecutivo respecto a la naturaleza de la institución del Ministerio Público.

5.25. Además, se estima inconstitucional ya que el régimen de división de poderes reconocido para los Estados debe operar de la misma manera que a nivel local y, en el caso, el Legislativo Local produjo un desequilibrio en perjuicio del Ejecutivo Local al sustraerlo del régimen de designación del titular de la institución, violando el artículo 102, inciso A, constitucional.



Séptimo concepto de invalidez (indebida regulación del régimen de extinción de dominio)

5.26. La reforma al **artículo 20** de la Constitución Local es inconstitucional en lo relativo a la extinción de dominio porque no se ciñe a los parámetros del artículo 22 de la Constitución Federal, puesto que incluye en los supuestos de procedencia a los hechos de corrupción, y, además, se declara imprescriptible la acción relativa respecto de bienes que sean producto de un hecho ilícito; lo cual contrasta además con lo establecido en la Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria de la Constitución Federal.

5.27. Por su parte, el artículo 20, párrafo cuarto (sic), fracción II, inciso e), de la Constitución Local se incluye a su vez un supuesto no contemplado en el artículo 22 de la Constitución Local: los bienes cuyo valor de adquisición o valor de mercado, conjunta o individualmente, exceda los ingresos netos que puedan acreditarse legítimamente.

5.28. Además, de manera indebida, la reforma pretende ampliar la extinción de dominio a la materia de responsabilidades administrativas (introduciendo expresiones como su "autonomía de cualquier otro procedimiento", no necesariamente penal, y la referencia a "hecho ilícito", mientras en el entorno federal se alude específicamente a la materia penal y a ciertos delitos) y a otras conductas, como lo son los actos de corrupción.

Octavo concepto de invalidez (falta de equivalencia de órganos del sistema anticorrupción)

5.29. El Decreto 243 reclamado contraviene el principio de legalidad que se infiere de la interrelación de los artículos 8, 9, 10, 11 y 36, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de sus transitorios primero, segundo y cuarto, primer párrafo.

5.30. Según se infiere de los citados transitorios de la legislación general y federal, por un lado, se mandató que las Legislaturas de los Estados deberían



expedir las leyes y realizar las adecuaciones correspondientes en el año siguiente a la entrada en vigor del decreto y, por otro lado, en el artículo 36, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se dispuso que los sistemas locales serían desarrollados por las leyes atendiendo a diversas bases, entre las que figuró contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que la legislación otorga al Sistema Nacional.

5.31. Así, la transgresión se actualiza al comparar el comité coordinador previsto por la Ley General del sistema nacional anticorrupción con el comité coordinador establecido en la reforma del Decreto 243; específicamente lo previsto en el **artículo 109**. En efecto, el comité coordinador estatal no es equivalente en cuanto a la definición y facultades al comité coordinador previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, revelándose así que no se cuidó que las atribuciones del comité de colaboración que figura en el sistema anticorrupción estatal coincidieran con las del que participa en el Sistema Nacional.

5.32. De igual manera, la irregularidad se hace extensiva al aspecto de la integración, habida cuenta que en el sistema nacional el comité coordinador del sistema nacional incorpora en su integración al presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, en el del Sistema Estatal, no se incluye al presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, sino al Magistrado de la Sala Especializada en Combate a la Corrupción que forma parte del propio tribunal.

Noveno concepto de invalidez (indebida regulación para la designación del auditor general)

5.33. El **artículo 63, fracción XIII, párrafos quinto y sexto**, de la Constitución Local modificado mediante el Decreto 243 es violatorio de la Constitución Federal en cuanto a la elección del auditor general del Estado, ya que se prevé que deberá ser electo por las dos terceras partes de los diputados del Congreso y que, en caso de empate, habrá una segunda votación entre los dos que hayan obtenido mayor número de votos; aclarándose que si persiste el empate, se resolverá por insaculación entre estos últimos dos. Se afirma que este procedimiento



es contrario a lo previsto expresamente en la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, en la que no se prevé el sistema de elección por insaculación, sino se exige para la designación al menos dos terceras partes de los diputados presentes.

Décimo concepto de invalidez (afectación a la división de poderes por indebida conformación del comité de selección del sistema anticorrupción)

5.34. Finalmente, se argumenta que los **artículos 63, fracción XIII, párrafos cuarto y séptimo, y 109, fracciones III y IV, de la Constitución Local** resultan inconstitucionales por violación al principio de división de poderes.

5.35. A saber, el comité de selección del sistema anticorrupción estatal tiene la atribución, previa convocatoria pública, de definir las listas de candidatos a los cargos de fiscal general de Justicia, fiscal especializado en Combate a la Corrupción, fiscal especializado en Delitos Electorales, Magistrado de la Sala Especializada en Combate a la Corrupción y auditor general del Estado. Con base en esas listas, el Congreso del Estado habrá de hacer las designaciones que correspondan, sin que esté prevista la posibilidad de que el Congreso Local rechace las listas o agregue candidatos.

5.36. El problema de esta regulación es que tres de los servidores públicos que serán designados (fiscal anticorrupción, auditor general y Magistrado anticorrupción) también participan en el comité coordinador del Estado; comité que respecto a otros tres de sus miembros, son nombrados a su vez por el comité de selección. Por lo que es evidente que habrá mayoría de integrantes del comité coordinador derivados de elecciones del comité de selección.

5.37. Por su parte, el comité de selección está integrado por nueve ciudadanos, cuyos integrantes serán designados por el Congreso Local mediante convocatoria en la cual se presenten propuestas de candidatos por un grupo amplio de instituciones y organizaciones de reconocido prestigio, incluyendo instituciones de educación superior e investigación; organizaciones de la sociedad civil que participen en fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción y agrupaciones profesionales.



5.38. Así las cosas, se infiere que: a) la consulta y participación ciudadana que en el caso se da al comité de selección, no deben llevar al extremo de que el Estado renuncia a las potestades que el pueblo les ha conferido; b) se viola el derecho de los ciudadanos a la accesibilidad a los cargos públicos al condicionar su acceso a que sean propuestos por otros particulares; c) se viola la atribución del Congreso de designar a los respectivos servidores públicos al condicionar que hayan sido propuestos por un comité de selección; d) no se respeta la representación popular; y, e) tampoco se respetan los principios consistentes en que la soberanía reside originalmente en el pueblo y, por tanto, el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes públicos que no deben estar condicionados a elecciones de un grupo de ciudadanos.

6. **Trámite de la demanda.** El treinta de mayo de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 169/2017 y, por razón de turnó, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

7. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de uno de junio siguiente, admitió el asunto a trámite y consideró como demandado al Poder Legislativo de Nuevo León. Asimismo, ordenó dar vista del asunto al procurador general de la República y mandó formar el cuaderno incidental respectivo para el trámite de la solicitud de suspensión del acto impugnado. Siendo que ese mismo día, actuando en el cuaderno incidental, el instructor emitió otro acuerdo **resolviendo negar la suspensión** solicitada.⁴

8. **Interposición de la primera ampliación de demanda.** No obstante lo anterior, días más tarde, por escrito presentado el primero de septiembre de dos

⁴ En el acuerdo incidental se argumentó que era **inviabile** otorgar la medida cautelar tal como fue solicitada por el Poder actor, toda vez que de hacerlo se estarían suspendiendo realmente el contenido de normas generales. Los actos relativos a la designación tanto del comité de selección del sistema anticorrupción como de la Fiscalía General Estatal, del fiscal especializado en Combate a la Corrupción, del fiscal especializado en Delitos Electorales y del Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, se encuentran previstos y regulados en los artículos sexto y séptimo transitorios del decreto reclamado de reforma constitucional. Este **acuerdo se confirmó** por la Segunda Sala, al resolver el ocho de noviembre de dos mil diecisiete por unanimidad de votos el **recurso de reclamación 76/2017-CA**.



mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el referido gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León promovió un **escrito de ampliación** de demanda.⁵

9. En éste cuestionó del Poder Legislativo del Estado la invalidez de otro conjunto de normas y actos consistentes: en el Decreto 280, por el cual se expidió la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León (en lo general y respecto a ciertos artículos en lo particular); la obligación derivada del artículo segundo transitorio del decreto en el sentido de expedir los reglamentos y realizar las adecuaciones normativas correspondientes dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del propio decreto; y una serie de actos futuros y de carácter inminente mediante los cuales se convocaría, designaría y/o instalaría el comité de selección, el comité de participación ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción, así como los actos relativos para su operación y asignación presupuestaria.

10. **Conceptos de invalidez.** En este primer escrito de ampliación, el Poder actor sostuvo los siguientes conceptos de invalidez:

Primer concepto de invalidez

10.1. El **Decreto 280** impugnado es inconstitucional por ser **consecuencia refleja y directa** del Decreto 243 materia de impugnación en la demanda primigenia, solicitando que se consideren extensivos a esta ampliación los mismos conceptos de invalidez expuestos en la demanda primigenia.

⁵ Como antecedentes, en la ampliación se señala que, posterior a la demanda, mediante oficio número 1117-LXXIV-2017 de fecha treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete (recibido en la Secretaría General de Gobierno el primero de junio siguiente), se remitió al Ejecutivo del Estado para su publicación un decreto por el cual se expedía originalmente la Ley del Sistema Anticorrupción para el Estado de Nuevo León. El suscrito gobernador formuló observaciones pertinentes y, a pesar de éstas, se remitió para su publicación el **Decreto 280** por el cual se emitió finalmente la Ley del Sistema Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, el cual se publicó el seis de julio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial de la entidad ante la imposibilidad de formular observaciones nuevamente. Lo anterior, ocurrió después de la presentación de la demanda generadora de la controversia número 169/207, resultando evidente para el Poder actor su carácter de supervenientes.



Segundo concepto de invalidez

10.2. El Decreto 280 resulta inconstitucional al actualizarse vicios en el procedimiento legislativo. En suma, la ley se aprobó en un periodo extraordinario de sesión cuya convocatoria y celebración transgredieron los artículos 14, 15, párrafo primero, 27, 30, párrafo primero, 55, párrafo primero, 60 y 66, fracciones III y IV, de la Constitución Local, en relación con los artículos 16 y 116 de la Constitución Federal.

10.3. En primer lugar, no se actualiza ninguno de los motivos para haber convocado a un periodo extraordinario de sesiones ni prórrogas del periodo ordinario. A saber, no había urgencia en la aprobación de la legislación; máxime que la ley había sido aprobada por el Congreso durante el periodo ordinario de sesiones y fue justamente en el extraordinario donde se superaron las observaciones realizadas por el gobernador.

10.4. La convocatoria realizada por la Comisión Permanente a periodo extraordinario, emitida en el Acuerdo 793 de veintiuno de junio de dos mil diecisiete, se fundamentó inadecuadamente. Si bien se citó la fracción IV del artículo 66 de la Constitución Local, no se especificó cuál era la causal que se actualizaba para dar pie al periodo extraordinario. Siendo a su vez que ninguna de ellas (convenga a la salud del Estado, lo exija el cumplimiento de alguna ley general o lo solicite el Ejecutivo) se actualiza en el caso concreto.

10.5. El hecho de que la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León se relacione con el Sistema Nacional Anticorrupción no le da carácter de urgente. El segundo transitorio de la legislación general se cumplió con la aprobación primigenia de la ley impugnada; sin embargo, se insiste, el periodo extraordinario fue convocado para analizar las observaciones del Ejecutivo.

Tercer concepto de invalidez

10.6. El decreto reclamado contradice el principio de división de poderes consagrado en el artículo 30 de la Constitución Local, en relación con los numerales 16 y 116 de la Constitución Federal. Ello, ya que el Poder Legislativo del



Estado no atendió de manera adecuada las observaciones realizadas a la ley mediante el veto.

10.7. En principio, si bien la Constitución Local establece tanto la prerrogativa del gobernador para realizar observaciones a las leyes como que éstas sean examinadas y posiblemente superadas por el Congreso, en atención justamente al adecuado alcance del principio de división de poderes, debe concluirse que el actuar del legislador para superar las observaciones debe cumplir con ciertos requisitos constitucionales. Así, para el accionante, la simple aprobación por mayoría calificada (dos terceras partes de los presentes) de un decreto devuelto con observaciones del gobernador, no basta para superar el contrapeso del Poder Ejecutivo en su facultad de participación en el procedimiento legislativo. Debe estar presente una motivación reforzada.

10.8. En el caso, ninguna de las observaciones realizadas por el gobernador a la Ley del Sistema Anticorrupción estatal fueron objeto de una motivación reforzada por parte del Congreso Local.

Cuarto concepto de invalidez

10.9. El decreto reclamado se emitió a pesar de otras importantes violaciones en el procedimiento legislativo, las cuales desatendieron lo previsto en los artículos 16 de la Constitución Federal y 24, párrafo 8o. y 9o., 27, 30 y 64, fracción III, de la Constitución Local, en relación con los artículos 1, 3, fracción XXXI, inciso "b)", 30 y 36 de la Ley para la Mejora Regulatoria y la Simplificación Administrativa del Estado de Nuevo León.

10.10. El artículo 24 de la Constitución Estatal dispone que la política de mejora regulatoria del Estado será obligatoria para todas las autoridades públicas estatales y municipales, en sus respectivos ámbitos competenciales; y que el Congreso Local creará mediante una ley el sistema de mejora regulatoria y los instrumentos necesarios para que las leyes que el propio Congreso Local emitan garanticen que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos y fomenten la transferencia la racionalidad y el máximo bienestar para la sociedad. Por su parte, el artículo primero transitorio del Decreto 216, mediante el cual



se expidió la legislación local de mejora regulatoria, estableció que ésta entra en efectos el diecinueve de enero de dos mil diecisiete.

10.11. Así las cosas, contrario a lo dictaminado y aprobado por el Congreso Estatal, la Ley para la Mejora Regulatoria y la Simplificación Administrativa del Estado de Nuevo León ya estaba en vigor cuando se emitió el decreto reclamado y su vigencia no estaba supeditada a la expedición del reglamento correlativo por parte del Ejecutivo Estatal; habida cuenta que contiene reglas o mandatos que son de aplicación directa e inmediata, esto es, que no están condicionados a la expedición del respectivo reglamento (como los artículos 30 y 36 de la ley de mejora regulatoria).

10.12. Consiguientemente, el Congreso del Estado incumplió una exigencia del procedimiento legislativo, incumpléndose a su vez lo mandado expresamente en el referido artículo 36 de la ley de mejora regulatoria: se envió el decreto reclamado al Ejecutivo Estatal para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial, a pesar de que esa legislación no había sido dictaminada favorablemente por la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria.

10.13. Conclusión que no se modifica aun cuando el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria sólo tenía tres días de integrado, tal como se argumentó en el dictamen legislativo correspondiente. Además de que tampoco se actualizaban ninguna de las condiciones para eximir de ese procedimiento de mejora regulatoria a la Ley del Sistema Anticorrupción.

Quinto concepto de invalidez

10.14. El Decreto 280 impugnado transgrede lo dispuesto en los artículos 16 de la Constitución Federal y 63, fracciones VII, IX, X, y XIII, 64, fracción I, 85, fracción V, 133, 134, párrafos segundo y tercero, 137, párrafo quinto, y 138, fracción I, de la Constitución Local, en relación con los diversos 8 y 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 23 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

10.15. A partir de lo dispuesto en estas normas, si bien el Congreso es competente para autorizar los ingresos y egresos del Estado, lo hace a propuesta



del gobernador; por lo que, en todo caso, debe haber equivalencia entre los ingresos y los egresos del Estado, porque aquéllos deben ser suficientes para cubrir las necesidades del orden de gobierno local, las cuales invariablemente se traducen en dichos egresos.

10.16. Así, toda propuesta para aumentar o crear gasto público debe ser presentada con la correspondiente iniciativa de ingresos, pues sólo así puede asegurarse la coincidencia entre el monto de ingresos y egresos del Estado. Para tal efecto, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado deben formular el dictamen de estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto, sin el cual no es viable aprobar éste.

10.17. Ahora bien, en el caso, la Ley del Sistema Anticorrupción estatal prevé la creación del comité coordinador, del comité de selección y del comité de participación ciudadana, para cuyo funcionamiento deben destinarse recursos materiales, financieros y humanos. Por su parte, los **artículos 31 y 33 de la ley** disponen la creación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción Estatal, como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual se integrará por los bienes que le sean transmitidos por el Gobierno Estatal para el desempeño de sus funciones, los recursos que le sean asignados anualmente en el presupuesto de egresos y los demás bienes que le sean transferidos bajo cualquier otro título. Lo que evidentemente implica nuevos gastos públicos; siendo que en los **artículos transitorios (sexto, séptimo y octavo) del decreto reclamado** se señala que en el ejercicio fiscal 2017, el Poder Ejecutivo debe efectuar diversos egresos para la operación del sistema.

10.18. En ese sentido, se estima entonces que el decreto impugnado transgrede las normas constitucionales, debido a que da lugar a egresos que no están contemplados en la Ley de Egresos para el año 2017 y, por ende, no guardan correlación con los ingresos que el Poder Legislativo autorizó; lo que evidentemente es contradictorio al orden constitucional, ya que se pretenda aumentar el gasto público sin que haya existido propuesta de iniciativa de nuevas fuentes de ingresos necesarias para cubrir esa modificación. En todo caso, debieron autorizarse los ingresos equivalentes al gasto que se pretende aumentar, creando nuevas fuentes de recaudación, pero al no hacerlo así, se genera un desequilibrio presupuestal.



Sexto concepto de invalidez

10.19. El Decreto 280 reclamado, por el que se expide la Ley Estatal del Sistema Anticorrupción, fue aprobado en cumplimiento de los Decretos 97 y 243 de reforma a la Constitución Local de quince de abril de dos mil dieciséis y catorce de abril de dos mil diecisiete (el segundo cuestionado en la demanda que se amplía). Estos decretos son inconstitucionales al transgredir el principio de división de poderes, tal como ha sido argumentado en otras instancias.

10.20. Por tanto, sin perjuicio de los conceptos de invalidez aducidos en la controversia constitucional 55/2016 y en la demanda original de la controversia constitucional 169/2017, se vuelven a indicar los vicios de inconstitucionalidad⁶ de los Decretos 97 y 243 que de manera refleja o a guisa de consecuencia también afectan la invalidez del Decreto 280 impugnado en la ampliación.

10.21. Especificándose únicamente en la ampliación (página 107 de su escrito), que dada la falta de equivalencia entre órganos del sistema nacional y del estatal, debía declararse la invalidez de los artículos 9, fracción IX, 10 y 51 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León, expedidos mediante el Decreto 280 impugnado.

Séptimo concepto de invalidez

10.22. El Decreto 280, por lo que hace a su procedimiento legislativo, **y el capítulo IV "De la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción" del título segundo "Del Sistema Estatal Anticorrupción" de la Ley del Sistema Anticorrupción para el Estado de Nuevo León** se contraponen con los principios de división y limitación del poder público previstos en los artículos 27, 30, párrafo primero, 64, fracción III, y 85, fracción XXVIII, de la Constitución

⁶ Consideraciones de invalidez consistentes en: no atención de la iniciativa del gobernador; contravención al articulado transitorio de la reforma a la Constitución Federal en materia del sistema nacional anticorrupción; transgresión al principio de división de poderes en cuanto al nombramiento de servidores públicos; indebida conformación y regulación del comité coordinador del Sistema Anticorrupción Estatal, y transgresión al principio de unidad, indivisibilidad y jerarquía del Ministerio Público.



Local, en relación con los diversos 2, 3, párrafo segundo, y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

10.23. Al respecto, el artículo 64 de la Constitución Local impide al Congreso arrogarse facultades extraordinarias y el 85, fracción XXVIII, de ese mismo ordenamiento y 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal disponen que al titular del Ejecutivo le corresponde la facultad exclusiva de proponer al Congreso, a través de una iniciativa de ley, la creación de organismos públicos descentralizados; de manera que todo organismo público de esa índole es susceptible de ser creado por la Legislatura Local a través de una norma general, siempre que la iniciativa provenga del Ejecutivo Local.

10.24. Por ende, resulta inconstitucional la creación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción Estatal como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, en virtud de que el Ejecutivo Estatal no planteó mediante iniciativa de ley la creación de tal organismo, siendo que él era el único legitimado para hacerlo. Al haber creado tal organismo público sin que antecediera la iniciativa por parte del Ejecutivo Estatal, el Congreso Local transgredió los principios de división y limitación de poderes.

10.25. Lo anterior es un requisito esencial que no se puede evadir válidamente, pues la creación de tal organismo incide en el ámbito de la administración pública estatal, cuyo jefe es el gobernador, y altera las relaciones interinstitucionales en el seno administrativo, al igual que en el de las finanzas públicas por los aspectos presupuestales.

Octavo concepto de invalidez

10.26. El **artículo 1o. de la Ley del Sistema Anticorrupción** para el Estado de Nuevo León viola los artículos 16 de la Constitución Federal y 70, 150 y 152 de la Constitución Estatal.

10.27. El precepto impugnado establece que la modificación de esa legislación anticorrupción "*requerirá el voto de al menos, las dos terceras partes de los diputados que integran la Legislatura del Estado*". Sin embargo, debe



destacarse que el citado artículo 70 de la Constitución Local determina las mayorías que se requieren para la aprobación de las leyes, por lo que no es competencia del Congreso en su función de legislador ordinario determinar dichas votaciones, sino es competencia exclusiva de su función de Constituyente.

10.28. Así, es evidente la inconstitucionalidad de tal precepto, pues no se trata de una ley de las denominadas constitucionales que, según la Constitución Local, requiera de una mayoría calificada de dos terceras partes para su reforma. Por el contrario, se requiere de una simple mayoría de legisladores para hacerle alguna modificación.

10.29. Lo anterior cobra relevancia ante el Acuerdo 793, mediante el cual la Diputación Permanente convocó al Congreso del Estado a periodo extraordinario de sesiones para reformar el artículo 152 de la Constitución Local, a fin de elevar la Ley del Sistema Anticorrupción a rango de ley constitucional en Nuevo León; aprobación que se publicó hasta el veintiocho de julio de dos mil diecisiete.

Noveno concepto de invalidez

10.30. Por último, se señala que los conceptos de invalidez expuestos en la demanda primigenia y los vertidos en la propia ampliación de demanda **afectan** por igual, en vía de consecuencia, **a cada uno de los artículos transitorios** del Decreto 280.

11. Trámite de la primera ampliación. Por acuerdo de seis de septiembre de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por ampliada la demanda de controversia constitucional y como autoridad demandada al Poder Legislativo de Nuevo León.⁷

⁷ Actuando en el cuaderno incidental, el Ministro instructor negó el otorgamiento de la medida cautelar, ya que de otorgarse se estarían suspendiendo realmente el contenido de los artículos transitorios del Decreto 280, mediante el cual se expidió la ley local en materia del sistema anticorrupción. Esta decisión **se confirmó** por la Segunda Sala, al resolver el veintiocho de febrero dos mil dieciocho por unanimidad de votos el **recurso de reclamación 111/2017-CA**.



12. **Interposición de la segunda ampliación de la demanda.** Subsecuente a lo anterior, mediante escrito presentado el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el gobernador de Nuevo León promovió una **segunda ampliación** de demanda en contra del Poder Legislativo del citado Estado.⁸

13. En ésta cuestionó la validez de los Acuerdos 802 y 803, emitidos el primero de septiembre de dos mil diecisiete por el Congreso Local, mediante los cuales se realizó una convocatoria para elegir a los integrantes del grupo ciudadano de acompañamiento y del comité de selección del sistema Anticorrupción; así como las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas de los mencionados Acuerdos 802 y 803 publicados en el Periódico Oficial del Estado el día seis de septiembre de dos mil diecisiete.

14. **Conceptos de invalidez.** El poder actor sostuvo los siguientes conceptos de invalidez:

Primer concepto de invalidez

14.1. Los Acuerdos números 802 y 803 son inconstitucionales por ser consecuencia refleja y directa de los Decretos 243 y 280. Por ende, en su contra son válidos y aplicables los conceptos de invalidez expuestos en la demanda original y en la primera ampliación de ésta.

Segundo concepto de invalidez

14.2. Los citados acuerdos también son anulables por vicios propios, pues no se apegan a las directrices y lineamientos del artículo 113 de la Constitución

⁸ Como antecedentes, en la ampliación se señala que, posterior a la demanda, el primero de septiembre de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado remitió a la Secretaría General de Gobierno para su publicación los Acuerdos números 802 y 803, mediante los cuales se convocaba a proponer candidatos a efecto de integrar el comité de selección y el grupo ciudadano de acompañamiento a que se refiere el artículo 109, fracción III, de la Constitución Local. Lo anterior, ocurrió después de la presentación de la demanda generadora de la controversia número 169/207, resultando evidente para el Poder actor su carácter de supervenientes.



Federal; 109 de la Constitución Local y 16, 18 y demás aplicables de la Ley del Sistema Anticorrupción para el Estado de Nuevo León; en contravención de los principios a la legalidad, división de poderes y supremacía constitucional.

14.3. En primer lugar, si se observan los artículos transitorios de ambos acuerdos, se puede apreciar que éstos entran en vigor el día de su aprobación, ordenando su publicación. Siendo importante mencionar que las convocatorias inmersas en los referidos acuerdos no tienen destinatarios precisos y específicos, sino están dirigidas en abstracto a instituciones de investigación en el Estado y a organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones profesionales en el Estado especializadas en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción; así como a universidades, cámaras empresariales, organizaciones profesionales, gremios, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil; a fin de que propongan candidatos que integren el comité de selección u ocupen el cargo de integrante del grupo ciudadano de acompañamiento. Además, se fija el plazo de *"quince días hábiles, del 4 al 22 de septiembre del año en curso"* para recibir solicitudes de candidatos al comité de selección, en tanto que para recibir las solicitudes respecto de candidatos a integrantes del grupo ciudadano de acompañamiento se establece un *"plazo de diez días hábiles, del 4 al 15 de septiembre de 2017"*.

14.4. Por tanto, es claro que dichos acuerdos transgreden lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Federal y provocan incertidumbre jurídica, toda vez que el plazo otorgado en ambos casos tiene como fecha de inicio el cuatro de septiembre; lo cual es ilógico porque significa que la oportunidad cronológica para presentar las solicitudes comenzó sin que los destinatarios de las convocatorias tuvieran conocimiento de ese plazo desde antes de su iniciación.

14.5. En efecto el día cuatro de septiembre aún no se habían publicado en el Periódico Oficial del Estado dichos acuerdos, ya que esto ocurrió hasta el día seis de septiembre. Además, por un lado, al cuatro de septiembre de dos mil diecisiete no había certeza de que la Oficialía Mayor del Congreso Local hubiere publicado los acuerdos cuando menos en dos diarios de mayor circulación en el Estado y, por otro lado, ni siquiera se tenía conocimiento de la cantidad ni de cuales diarios habrían sido seleccionados.



14.6. Circunstancia que evidencia que los plazos establecidos en la base tercera, numeral 1, de tales acuerdos impugnados (que deben ser cumplidos por los interesados y por las autoridades) son artificiosos, ineficaces e inadecuados para los propósitos de un sano sistema anticorrupción. No propician el reclutamiento responsable, vasto y atinado de las personas que integrarán el comité de selección y el grupo ciudadano, sino que con una frustrante brevedad constriñen a los destinatarios.

Tercer concepto de invalidez

14.7. Con base en los anteriores conceptos de invalidez se considera procedente anular los Acuerdos 802 y 803 y sus consecuencias.

15. **Trámite de la segunda ampliación.** Por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por ampliada la demanda de controversia constitucional y como autoridad demandada al Poder Legislativo de Nuevo León.⁹

16. **Interposición de la tercera ampliación de la demanda.** Finalmente, mediante escrito presentado el quince de diciembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Homero Antonio Cantú Ochoa, quien se ostentó como subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León y representante jurídico del gobernador de Estado de Nuevo León, promovió una **tercera ampliación** de demanda en contra del Poder Legislativo del citado Estado.¹⁰

⁹ Actuando en el cuaderno incidental, el Ministro instructor **negó** el otorgamiento de la medida cautelar de los actos reclamados, ya que de concederse se suspendería realmente el contenido de normas de carácter general. Esta decisión **se confirmó** por la Segunda Sala, al resolver el veintiocho de febrero dos mil dieciocho por unanimidad de votos el **recurso de reclamación 114/2017-CA**.

¹⁰ Como antecedentes, en la ampliación se señala que, posterior a la demanda, el Congreso del Estado remitió al Ejecutivo Estatal para su publicación el Decreto 285, por el que se expedía originalmente la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León. En virtud de que el mencionado decreto resultaba cuestionable en diversos aspectos, el gobernador formuló las observaciones pertinentes. Sin embargo, el Congreso Estatal remitió a la Secretaría General de Gobierno, para su publicación en el Periódico Oficial de la entidad los acuerdos números 857, 858



17. En ésta se cuestionó la validez de un conjunto de normas y actos consistentes: en Decreto 314, publicado el seis de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León; los Acuerdos 857, 858 y 859, mediante los cuales respectivamente, se realizó las propuestas de terna para los integrantes del comité de selección, se designó a los mismos y se les tomó protesta; así como las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas de los mencionados decreto legislativo y acuerdos, publicados en el Periódico Oficial del Estado el día el ocho de diciembre de dos mil diecisiete y los tres siguientes el seis de diciembre de dos mil diecisiete.

18. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de tercera ampliación de demanda, el poder actor sostuvo los siguientes conceptos de invalidez:

Primer concepto de invalidez

18.1. Los Acuerdos 857, 858, 859, así como el Decreto 314 son inconstitucionales por ser consecuencia refleja y directa de los Decretos Números 243 y 280 (que constituyen la materia de impugnación en la demanda primigenia y en la primera ampliación) y de los diversos Acuerdos 802 y 803 (impugnados en la segunda ampliación de demanda).

Segundo concepto de invalidez

18.2. Los Acuerdos 857, 858 y 859 son contrarios al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 27 y 64, fracción III, de la Constitución Estatal y 16, fracción III, de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal; específicamente en lo que atañe a su vertiente de fundamentación y motivación.

y 859, mediante las cuales, se aprobaron las propuestas de tres candidatos para integrar el comité de selección contemplado en la Ley del Sistema Anticorrupción estatal; 22 se aprobó la designación de los ciudadanos que integrarán ese Comité; y se les recibió la protesta de ley. Posteriormente remitió el Decreto 314, mediante el cual finalmente se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de Nuevo León. Lo anterior, ocurrió después de la presentación de la demanda generadora de la controversia número 169/207, resultando evidente para el Poder actor su carácter de supervenientes.



18.3. En principio, se destaca que en el dictamen que antecede a los citados acuerdos no se justificó la elección final de las ternas; excluyendo sin fundar ni motivar a ciertos aspirantes. Lo que lleva entonces a que los Acuerdos 857, 858 y 859 sean inconstitucionales al ser consecuencia de un acto viciado.

18.4. Por su parte, el Acuerdo 857 resulta inválido, toda vez que el Pleno del Congreso se arrogó de facultades que no le corresponden para aprobar las propuestas formuladas por la comisión anticorrupción para integrar el comité de selección; transgrediéndose así el principio de legalidad y lo dispuesto en el citado artículo 16, fracción III, de la Ley del Sistema Anticorrupción respecto al procedimiento de nombramiento de los miembros del comité de selección. El Pleno debió haberse limitado a someter las ternas a votación individual para elegir a los nueve integrantes del aludido comité.

18.5. Deficiencia del Acuerdo 857 que lleva a su vez a la invalidez de los Acuerdos 858 y 859 por haber sido aprobados en razón de la indebida aprobación, por parte de la Legislatura, de las nueve ternas formuladas por la comisión anticorrupción.

Tercer concepto de invalidez

18.6. El Decreto 314, mediante el cual se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, resulta inconstitucional al contravenir los principios de división y equilibrio de poderes consagrados en los artículos 40, 41 y 116 de la Constitución Federal.

18.7. Se señala, como se dijo en el tercer concepto de violación de la primera ampliación de demanda, que si bien el Poder Legislativo es el que tiene competencias para legislar, el Ejecutivo cuenta con potestades para participar en el procedimiento legislativo a través de la emisión de observaciones; las cuales deben ser analizadas y, en su caso, superadas por el Congreso con una votación de dos terceras partes. Sin embargo, atendiendo al principio de división de poderes, alega que en ese procedimiento debe existir una motivación reforzada que lleve a la superación del veto junto con la votación requerida.

18.8. Bajo ese contexto, se relata que al decreto de la legislación de la Fiscalía General se le realizaron observaciones, las que fueron turnadas a las



Comisiones Unidas de Justicia y Seguridad Pública y Anticorrupción. Éstas dictaminaron las observaciones desestimándolas, votándolas el Pleno en ese sentido en sesión de treinta de noviembre de dos mil diecisiete; lo que dio lugar al decreto hoy reclamado.

18.9. En ese sentido, analizando dicho actuar, el poder accionante sostiene que la desestimación de las distintas observaciones se llevó a cabo sin motivación reforzada; incluso, sin justificar de manera sustantiva, expresa, objetiva y razonable los motivos para superar aquellas observaciones.

19. Trámite de la tercera ampliación. El diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por tercera vez ampliada la demanda de controversia constitucional y como autoridad demandada al Poder Legislativo de Nuevo León. En consecuencia, se ordenó emplazar a la autoridad demandada y dar vista a la Procuraduría General de la República.¹¹

20. Contestación a la demanda y a las ampliaciones por parte del Poder Legislativo. En su carácter de representantes, el diputado Andrés Mauricio Cantú Ramírez, como presidente de la Diputación Permanente y la diputada Karina Marlen Barrón Perales, como presidenta de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, rindieron contestación a la demanda¹² y a los tres escritos de ampliación de demanda.¹³

21. Referencia a la opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno.

¹¹ Actuando en el cuaderno incidental, el Ministro instructor **negó** el otorgamiento de la medida cautelar, ya que de hacerlo se suspendería realmente el contenido de normas de carácter general. Esta decisión **se confirmó** por la Segunda Sala, al resolver el seis de junio dos mil dieciocho por unanimidad de votos el **recurso de reclamación 9/2018-CA**.

¹² Por oficio depositado en la Oficina de Correos de Monterrey, Nuevo León, el diez de agosto de dos mil diecisiete y recibidas el veintitrés de agosto siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

¹³ Por escritos depositados en la Oficina de Correos de Monterrey, Nuevo León, el tres y veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete y el ocho de febrero de dos mil dieciocho; los cuales fueron recibidos, respectivamente, el catorce de noviembre y doce de diciembre de dos mil diecisiete y el veintisiete de febrero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.



22. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el cinco de abril de dos mil dieciocho, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por no interpuestos los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

II. COMPETENCIA

23. Esta 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 h), de la Constitución Federal; 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece. Ello es así, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Nuevo León.

III. PRECISIÓN DE LOS ACTOS Y NORMAS IMPUGNADAS

24. 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 (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia")¹⁴ se procede a fijar las normas y/o actos efectivamente cuestionados en la controversia constitucional.

Escrito de demanda

25. En primer lugar, haciendo un análisis integral de todo el escrito inicial de demanda (tanto del apartado relativo a los actos reclamados como de los conceptos de invalidez), se estima que el Ejecutivo Estatal impugnó lo siguiente:

¹⁴ **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."



25.1. El **Decreto 243**, publicado el catorce de abril de dos mil diecisiete, mediante el cual se reformaron diversos preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Al respecto, debe decirse que:

a) Se impugna el decreto en su generalidad, cuestionándose su **procedimiento legislativo**.

b) Se reclama el decreto bajo un argumento de incompetencia para legislar.¹⁵

c) Y a su vez, por lo que hace a su contenido, se **cuestiona únicamente** las modificaciones que dieron lugar a los **artículos 20, párrafos tercero, quinto, sexto, fracciones I y II, e inciso e), y último;**¹⁶ **63, fracciones XIII, párrafos cuarto a séptimo, XLV y LVI; 85, fracción XX; 87, párrafos tercero, séptimo, décimo y décimo segundo; 98, fracción VI;**¹⁷ **109, fracciones I, III y IV, de la Constitución de Nuevo León,**¹⁸ así como a los **artículos tercero**¹⁹ **y séptimos transitorios**²⁰ **del decreto de reforma constitucional.**

¹⁵ Como se explicará en el apartado correspondiente, si bien es cierto que el examen de la competencia del legislador se interrelaciona con el procedimiento legislativo, esta Suprema Corte ha analizado este aspecto como parte de los argumentos sustantivos de invalidez; especialmente, cuando se trata de modificaciones legislativas que son complejas y que no se limitan a una materia o ámbito legislativo en específico.

¹⁶ Aunque se hace una referencia genérica al artículo 20 en el séptimo concepto de invalidez, se estima que se solicita la inconstitucionalidad de los citados párrafos y fracciones al ser las reformadas o adicionadas mediante el Decreto 243.

¹⁷ Advirtiendo la causa de pedir, se solicita su inconstitucionalidad en los conceptos de invalidez tercero, quinto, sexto, octavo, noveno y décimo. A saber, los artículos 63, fracciones XIII, párrafos cuarto a séptimo, XLV y LVI; 85, fracción XX; 87, párrafos tercero, séptimo, décimo y décimo segundo, y 98, fracción VI, se les tiene como impugnados de manera particular al ser los que: a) regulan el nombramiento del Magistrado o de los fiscales; b) regulan al Ministerio Público como Fiscalía; c) establecen la conformación y designación del comité coordinador y del comité de selección del sistema anticorrupción estatal, y d) prevén los requisitos y el procedimiento de designación del auditor general del Estado.

¹⁸ Advirtiendo la causa de pedir, se solicita su inconstitucionalidad en el octavo y décimo concepto de invalidez.

¹⁹ Advirtiendo la causa de pedir, se solicita su inconstitucionalidad en el cuarto concepto de invalidez.

²⁰ Advirtiendo la causa de pedir, se solicita su inconstitucionalidad en los conceptos de invalidez tercero y cuarto.



25.2. La omisión por parte del Congreso Estatal consistente en no atender y no tomar en consideración la iniciativa de reforma constitucional formulada por el suscrito gobernador desde el primero de septiembre de 2016.

25.3. La inminente emisión de las convocatorias para la designación del comité de selección del sistema anticorrupción estatal; lo cual, acorde con el artículo sexto transitorio del decreto legislativo impugnado, ha de ocurrir en un plazo máximo de sesenta días posteriores a la entrada en vigor del propio decreto (plazo que vence el trece de junio de dos mil diecisiete).

25.4. La inminente designación por parte del Congreso del Estado de Nuevo León del comité de selección del sistema anticorrupción estatal.

25.5. La inminente instalación del citado comité de selección del sistema anticorrupción estatal.

25.6. Las inminentes convocatorias para la designación del fiscal general de Justicia del Estado de Nuevo León, del fiscal especializado en Combate a la Corrupción, del Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y del fiscal especializado en Delitos Electorales; lo cual ocurrirá inminentemente en un plazo máximo de sesenta días posteriores a la instalación del comité del sistema anticorrupción estatal, según el artículo sexto transitorio del decreto legislativo que se impugna.

25.7. Las inminentes designaciones del fiscal general de Justicia del Estado de Nuevo León, del fiscal especializado en Combate a la Corrupción, del Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y del fiscal especializado en Delitos Electorales; lo cual ocurrirá inminentemente con posterioridad a las convocatorias y a los procedimientos de selección correspondientes.

25.8. Las inminentes sustituciones del actual procurador general de Justicia del Estado de Nuevo León y del titular de la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción de la Procuraduría General de Justicia del Estado, una vez que se designe y se les tome la protesta de ley al fiscal general de Justicia



del Estado de Nuevo León y al fiscal especializado en Combate a la Corrupción, respectivamente.

25.9. La inminente designación del Magistrado que asumirá la titularidad de la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas.

Primera ampliación de demanda

26. En segundo lugar, en relación con la primera ampliación de demanda, se tiene como impugnado lo siguiente:

26.1. El **Decreto 280**, publicado el seis de julio de dos mil diecisiete, por el cual se expidió la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León.

a) Se impugna el decreto en su generalidad, cuestionándose su **procedimiento legislativo**.

b) Se reclama el decreto bajo un argumento de incompetencia para legislar (como consecuencia de la invalidez por ese motivo del citado decreto 243).

c) Y a su vez, por lo que hace a su contenido, se **cuestiona únicamente** las modificaciones que dieron lugar a los **artículos 1o.,²¹ 9o., fracción IX, 10 y 51,²²** y el capítulo IV del título segundo (compuesto por los artículos 31 a 42,²³

²¹ Advirtiendo la causa de pedir, se solicita su inconstitucionalidad en el octavo concepto de invalidez de la ampliación.

²² Se solicita su inconstitucionalidad en el sexto concepto de invalidez de la ampliación (página 107 del escrito).

²³ Sobre estos artículos 31 a 42, en el séptimo concepto de invalidez el Poder actor alude de manera genérica a la inconstitucionalidad del capítulo IV "De la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción" del título segundo "Del Sistema Estatal Anticorrupción" de la ley. Atendiendo a lo dispuesto en este capítulo y a los argumentos expuestos por el actor, **respeto a lo regulado en estos artículos únicamente** se tendrá por cuestionado lo que corresponde a la creación y naturaleza de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción como un organismo descentralizado del Estado.



en la parte que se regula la creación de la Secretaría Técnica como organismo descentralizado), todos de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León, así como a los artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo transitorios del decreto de emisión de la ley.²⁴

26.2. La obligación derivada del artículo segundo transitorio del citado decreto, en el sentido de expedir los reglamentos y realizar las adecuaciones normativas correspondientes dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del propio decreto (en realidad se cuestiona el segundo transitorio).

26.3. La inminente emisión por parte del Congreso del Estado de Nuevo León, a través de la comisión anticorrupción y dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del Decreto 280, de la convocatoria para la designación del comité de selección del sistema anticorrupción estatal en atención al artículo tercero transitorio del propio decreto.

26.4. El inminente nombramiento de los integrantes del comité de participación ciudadana, por parte del comité de selección, en términos del artículo cuarto transitorio del Decreto 280.

26.5. La inminente celebración de la sesión de instalación del comité coordinador del sistema anticorrupción estatal, dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a que se haya integrado en su totalidad el comité de participación ciudadana, en atención al quinto artículo transitorio del decreto en mención.

26.6. La inminente iniciación de operaciones de la Secretaría Ejecutiva del sistema anticorrupción estatal, a más tardar sesenta días posteriores a la sesión de instalación del comité coordinador; así como la obligación, a cargo del Poder Ejecutivo de la entidad, de proveer los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables. Esto en atención al sexto artículo transitorio del Decreto 280.

²⁴ Advirtiendo la causa de pedir, se solicita su inconstitucionalidad en el quinto y noveno concepto de invalidez.



26.7. La obligación del Ejecutivo del Estado de Nuevo León, a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, en términos del artículo séptimo transitorio del Decreto 280, consistente en destinar durante el presente ejercicio fiscal los recursos presupuestales aprobados en la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2017, a fin de iniciar las operaciones del sistema anticorrupción estatal; y,

26.8. La obligación del Ejecutivo del Estado, derivada del artículo octavo transitorio del Decreto 280, consistente en incluir para la elaboración de la iniciativa de Ley de Egresos del Estado, para el ejercicio fiscal 2018, las partidas presupuestarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley del sistema anticorrupción estatal para el Estado de Nuevo León, respectivamente, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el día seis de julio de dos mil diecisiete.

Segunda ampliación de demanda

27. En tercer lugar, en relación con la segunda ampliación de demanda, se tiene como impugnado lo siguiente:

27.1. El Acuerdo 802, emitido por el Congreso Local, mediante el cual se convoca a instituciones de educación superior y de investigación en el Estado (que se encuentren legalmente constituidas, que cuenten con la acreditación de la SEP y tengan al menos tres años de antigüedad) para proponer candidatos que integren el comité de selección del sistema anticorrupción estatal, quienes se hayan destacado por su contribución en materia de fiscalización, de rendición de cuentas o combate a la corrupción, para seleccionar a cinco miembros, así como a organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones profesionales en el Estado especializadas en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción (que se encuentre legalmente constituidas y que cuenten con al menos tres años de antigüedad); ello, para seleccionar a cuatro miembros que formaran parte del comité de selección del sistema anticorrupción estatal.

27.2. El Acuerdo 803, emitido por el Congreso Local, mediante el cual se convoca a universidades, cámaras empresariales, organizaciones profesionales, gremios, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, para que propongan



a quien o quienes aspiren a ocupar el cargo de integrante del grupo ciudadano de acompañamiento previsto en el artículo 16, fracción III, de la Ley del sistema anticorrupción estatal para el Estado de Nuevo León.

27.3. Las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas de los mencionados Acuerdos Números 802 y 803 emitidos por el Congreso del Estado de Nuevo León el primero de septiembre de dos mil diecisiete y publicados en el Periódico Oficial del Estado el día seis de septiembre de dos mil diecisiete.

Tercera ampliación de demanda

28. Por último, en relación con la tercera ampliación de demanda, se tiene como impugnado lo siguiente:

28.1. El Acuerdo 857 (emitido por el Congreso Local el veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete y publicado el ocho de diciembre siguiente), mediante el cual se aprobaron las 9 propuestas de tres candidatos cada una, para someterse a consideración del Pleno y elegir de cada terna a un miembro, quien integrará el comité de selección contemplado en la Ley del Sistema Anticorrupción estatal.

28.2. El Acuerdo 858 (emitido por el Congreso Local el veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete y publicado el seis de diciembre siguiente), mediante el cual se aprobó la designación de los nueve ciudadanos que integrarían el comité de selección del sistema anticorrupción estatal.

28.3. El Acuerdo 859 (emitido por el Congreso Local el veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete y publicado el seis de diciembre siguiente), mediante el cual se recibió la protesta de ley de los integrantes del comité de selección del sistema anticorrupción estatal.

28.4. El Decreto 314, publicado el seis de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, cuestionándose su procedimiento legislativo.



28.5. Las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas de los mencionados acuerdos y decreto legislativo.

29. La existencia de las referidas normas o actos reclamados se encuentra acreditada en autos a partir de las pruebas presentadas por las partes; salvo por ciertos actos reclamados en la demanda, primera ampliación, segunda y tercera ampliación de demanda, cuya existencia no se acreditó y que lleva a su sobreseimiento, tal como se abundará en el apartado de causales de improcedencia.

IV. OPORTUNIDAD

30. El artículo 21, fracciones I y II, de la ley reglamentaria de la materia dispone del plazo para presentar una controversia constitucional por los órganos legitimados en contra de actos o normas generales.²⁵

31. Tratándose de actos, se prevé que el plazo se computa de la siguiente forma: a) a partir del día siguiente al que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) a partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de los actos o de su ejecución; o c) a partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos. En el caso de normas generales, el citado artículo señala que el plazo para la presentación de la demanda transcurrirá del día siguiente a la fecha de su publicación o, según sea el caso, a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

²⁵ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"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."



32. Por su parte, el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia²⁶ establece que la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal de la parte actora, el cual puede hacer uso ante el surgimiento de un hecho nuevo (es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda con independencia del momento en que nace) o un hecho superveniente (aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción).²⁷

33. Siendo que la oportunidad de impugnación depende de la naturaleza e hipótesis de surgimiento del acto o norma general que se pretenda cuestionar, en términos de los citados artículos 21 y 27 de la ley reglamentaria de la materia. Así, tratándose de hechos nuevos debe determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora para que se impugne en **un plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación** de la demanda; en tanto que, si se trata de hechos supervenientes, debe definirse cuándo tuvieron lugar para **aplicarse la regla general de treinta días** que rige la presentación de la demanda en contra de actos o normas generales.²⁸

34. Por tanto, tratándose de una ampliación de demanda, debe verificarse si lo cuestionado se trata de un hecho nuevo o superveniente para efectos de

²⁶ **Artículo 27.** El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales."

²⁷ Criterio que se refleja en la tesis P./J. 139/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA."

²⁸ Si no se aceptara esta interpretación, se generaría una incongruencia procesal, pues para la ampliación de la misma demanda el plazo sería indeterminado, cuando no existe razón jurídica para tal diferencia si se parte del momento en que el actor tenga conocimiento del hecho superveniente. Criterio que se refleja en la tesis P./J. 55/2002, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, página 1381, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA CON MOTIVO DE UN HECHO SUPERVENIENTE, DEBE PROMOVERSE DENTRO DE LOS PLAZOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



examinar su oportunidad; lo cual implica lógicamente analizar que esos actos o normas generales (a) sean susceptibles de combatirse vía controversia constitucional y (b) estén relacionados con la materia de impugnación originalmente planteada.²⁹ Al final de cuentas, el objetivo de la ampliación de demanda consiste en que, por economía procesal, se tramite y resuelva en un solo juicio lo que está íntimamente vinculado con el primer acto o la norma general impugnada, siempre y cuando no se hubiera cerrado la instrucción.

35. Así las cosas, y para facilitar el estudio del asunto, se procede a analizar si la demanda de controversia constitucional y las tres ampliaciones de demanda fueron promovidas oportunamente de manera segmentada.

Respecto al escrito inicial de demanda

36. Por lo que hace al **Decreto 243** (mediante el cual se reformó la Constitución Local), la demanda se presentó de manera **oportuna**. El citado decreto se cuestionó a partir de su publicación, realizada el catorce de abril de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. En consecuencia, el plazo impugnativo de treinta días transcurrió del diecisiete de abril al treinta

²⁹ Requisitos que forman parte de nuestra jurisprudencia reiterada y que se reflejan en la tesis P./J. 73/2003, Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 754, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS HECHOS NUEVOS O SUPERVENIENTES QUE SE INVOQUEN PARA LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DEBEN SER SUSCEPTIBLES DE COMBATIRSE A TRAVÉS DE ESA VÍA Y ESTAR RELACIONADOS CON LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN ORIGINALMENTE PLANTEADA. Los hechos que se invoquen como fundamento para promover una ampliación de demanda de controversia constitucional, sean nuevos o supervenientes, deben ser susceptibles de combatirse a través de esa vía y guardar íntima relación con la cuestión inicialmente planteada. Ello es así porque ningún efecto jurídico produciría la impugnación de un acto que no pudiera ser materia de estudio en ese medio de control constitucional, porque en tales circunstancias la Suprema Corte de Justicia estaría jurídicamente imposibilitada para abordar su análisis y tampoco podría pronunciarse respecto de actos que no guardaran relación alguna con aquellos cuya invalidez se solicitó en la demanda inicial, dado que sería incongruente el estudio de un argumento tendente a ampliar algo que no fue cuestionado y que no estuviera estrechamente vinculado con la materia de impugnación originalmente planteada." Precedente: Recurso de reclamación 235/2002-PL, derivado de la controversia constitucional 35/2002. Municipio de Mexicali, Estado de Baja California. 9 de agosto de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.



de mayo del dos mil diecisiete³⁰ y el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el último día de ese periodo.

37. Por su parte, la demanda también es **oportuna** en torno al acto atribuido al Congreso Local consistente en que no se ha tomado en consideración una iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo para reformar la Constitución Local, al tratarse de un acto omisivo que sigue transcurriendo momento a momento.

38. Finalmente, en relación con el **resto de actos impugnados** en la demanda de controversia, no es necesario verificar su oportunidad ante su declaratoria de sobreseimiento (tal como se evidenciará en el apartado de causales de improcedencia).

Respecto a la primera ampliación de demanda

39. Por lo que hace al **Decreto 243** (mediante el cual se expidió la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León), la ampliación de demanda se presentó de manera **oportuna**. Se trata de un hecho superveniente relacionado con la materia de la controversia, el cual se impugnó a partir de su publicación realizada el seis de julio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa. En consecuencia, el plazo impugnativo de treinta días transcurrió del siete de julio al primero de septiembre del dos mil diecisiete³¹ y el escrito de ampliación se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el último día de ese periodo.

³⁰ Descontando de tal cómputo los días sábados y domingos y primero y cinco de mayo de dos mil diecisiete, por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la citada ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero del Acuerdo General 18/2013, emitido por el Tribunal Pleno el diecinueve de noviembre de dos mil trece.

³¹ Descontando de tal cómputo los días sábados y domingos y del quince al treinta y uno de julio de dos mil diecisiete, por ser inhábiles y corresponder al primer periodo vacacional de la Suprema Corte, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la citada ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero del Acuerdo General 18/2013, emitido por el Tribunal Pleno el diecinueve de noviembre de dos mil trece.



40. En relación con el **resto de actos impugnados** en esa primera ampliación de demanda, no es necesario verificar su oportunidad ante su declaratoria de sobreseimiento (tal como se evidenciará en el apartado de causales de improcedencia).

Respecto a la segunda ampliación de demanda

41. No es necesario verificar la oportunidad específica de los actos impugnados en la segunda ampliación de demanda ante su declaratoria de sobreseimiento (tal como se evidenciará en el apartado de causales de improcedencia).

Respecto a la tercera ampliación de demanda

42. Por lo que hace al **Decreto 314** (mediante el cual se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía Estatal), la ampliación de demanda se presentó de manera **oportuna**. Se trata de un hecho superveniente relacionado con la materia de la controversia, el cual se impugnó a partir de su publicación realizada el seis de diciembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa. En consecuencia, el plazo impugnativo de treinta días transcurrió del siete de diciembre al primero de febrero de dos mil dieciocho³² y el escrito de ampliación se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el quince de diciembre de dos mil diecisiete.

43. En cuanto a los **Acuerdos 858 y 859** (en los que se designó y tomó protesta a los integrantes del comité de selección del sistema anticorrupción estatal), la ampliación de demanda también se presentó de manera **oportuna**. Se trata de hechos supervenientes relacionados con la materia de la controversia, que el Poder Ejecutivo refirió fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad el seis de diciembre de dos mil diecisiete. En consecuencia, el plazo

³² Descontando de tal cómputo los días sábados y domingos, del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete y el primero de enero de dos mil dieciocho, por ser inhábiles y corresponder al segundo período vacacional de la Suprema Corte, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la citada ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero del Acuerdo General 18/2013, emitido por el Tribunal Pleno el diecinueve de noviembre de dos mil trece.



impugnativo de treinta días transcurrió igualmente del siete de diciembre de dos mil diecisiete al primero de febrero de dos mil dieciocho y el escrito de ampliación se presentó el referido quince de diciembre de dos mil diecisiete.

44. Por último, en cuanto al **Acuerdo 857** y a la **impugnación de las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas** de los citados acuerdos y del decreto legislativo, no es necesario verificar su oportunidad ante su declaratoria de sobreseimiento (tal como se evidenciará en el apartado de causales de improcedencia).

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

45. Se **acredita** el presupuesto procesal de legitimación activa. Por un lado, la demanda y la primera y segunda ampliación de demanda fueron suscritas por el gobernador del Estado de Nuevo León, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, quien demostró tener tal cargo con las certificaciones de publicaciones en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León de fechas cuatro y siete de octubre de dos mil quince, relativos, respectivamente a la protesta de ley y al Bando Solemne como gobernador del Estado (para el periodo de cuatro de octubre de dos mil quince al tres de octubre de dos mil veintiuno). Además, el escrito fue firmado por Manuel Florentino González Flores, quien se ostentó como secretario general de Gobierno de la entidad.

46. Así, es notorio que el Poder Ejecutivo es de los entes legitimados para interponer una controversia constitucional con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal y el citado gobernador cuenta con las facultades de representación del Ejecutivo,³³ actuando con la firma del secretario de Gobierno, en términos de los artículos 81 y 88 de la Constitución de la entidad y el artículo 20, fracción XXXIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.³⁴

³³ Esta forma de justificar y fundamentar la representación del Ejecutivo (con la firma del secretario de Gobierno) tiene como precedente la **controversia constitucional 55/2016**.

³⁴ **Constitución Política del Estado de Nuevo León**

"**Artículo 81.** Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un ciudadano que se titulará gobernador del Estado."



47. Por otro lado, la tercera ampliación de demanda fue suscrita a nombre del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León por el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado, Homero Antonio Cantú Ochoa, quien demostró tener tal cargo con la copia certificada del nombramiento del suscrito por parte del Ejecutivo Estatal en fecha seis de octubre de dos mil quince.³⁵ Funcionario que cuenta con las facultades de representación del gobernador del Estado y del secretario de Gobierno, en términos de los artículos 20, fracción XXXIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y 44, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno.³⁶

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

48. Se cumple a su vez con este presupuesto procesal. El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, en su carácter de Poder Reformador Local o de

"Artículo 88. Ninguna orden del gobernador se tendrá como tal, si no va firmada por el secretario general de Gobierno y por el secretario del despacho que corresponda, o por quienes deban sustituirlos legalmente. Los firmantes serán responsables de dichas órdenes."

Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León

"Artículo 20. La Secretaría General de Gobierno es la dependencia encargada de la conducción de la política interior del Estado y del apoyo técnico jurídico del gobernador del Estado, le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos:

"... **XXXIX.** Representar jurídicamente al gobernador del Estado en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos en que este sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

³⁵ Foja 1462 del tomo II del expediente en que se actúa.

³⁶ **"Artículo 44.** Corresponden al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones: ...

"XVII. Representar jurídicamente al secretario y, sin perjuicio de los establecidos en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en parte inicial del artículo 10 de este reglamento, al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial."



Poder Legislativo constituido, cuenta con legitimación pasiva para ser demandado en la presente controversia constitucional con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal. Asimismo, se tiene que fue representado adecuadamente en la contestación a la demanda y a las tres ampliaciones de demanda.

49. En torno al escrito de contestación de la demanda, el referido poder fue representado por el diputado Andrés Mauricio Cantú Ramírez, en su carácter de presidente la Diputación Permanente de la LXXIV Legislatura del citado Estado, quien acreditó su personalidad con el Decreto 145 de cinco de septiembre de dos mil dieciséis, en el cual consta su designación en el cargo (en los periodos respectivos de septiembre de dos mil dieciséis a agosto de dos mil diecisiete). Sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo³⁷ están previstas en los artículos 66 de la Constitución Local y 60, fracción I, inciso c), y 86 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,³⁸ así como en el artículo 24, fracción XV, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.³⁹

³⁷ La representación del Poder Legislativo a cargo del presidente de la Diputación Permanente también tiene como precedente la citada controversia constitucional 55/2016.

³⁸ **Constitución Política del Estado de Nuevo León**

"**Artículo 66.** A la Diputación Permanente corresponde: ...

"IX. Ejercer las demás facultades que le otorgan esta Constitución y las leyes."

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León

"**Artículo 60.** Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:

"I. Del presidente:

"c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado."

"**Artículo 86 Bis.** Durante los periodos de receso, el presidente de la Diputación Permanente será el presidente del Congreso, tendiendo para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."

³⁹ "**Artículo 24.** Además de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al presidente del Congreso le corresponde:

"...

"XV. Tener la representación legal del Congreso:

"a) En los actos oficiales a que deba concurrir, pudiendo ser suplido en dicha representación en este orden: por los vicepresidentes o por otro diputado que sea nombrado para tal efecto por el presidente de este órgano de dirección. En casos extraordinarios, el Pleno del Congreso podrá designar expresamente una comisión para representar al Congreso; y,



50. Por su parte, en la primera, segunda y tercera contestación a la ampliación de demanda, el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León fue representado por la diputada Karina Marlen Barrón Perales, en su carácter de presidenta de la LXXIV Legislatura del citado Estado, quien acreditó su personalidad con el Decreto 288 de seis de septiembre de dos mil diecisiete, en el cual consta su designación en ese cargo. Sus atribuciones de representación están previstas en los citados artículos 60, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y 24, fracción XV, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

51. En el presente apartado se analizarán las causas de improcedencia hechas valer por la autoridad demandada y las advertidas de oficio.

VII.1.

Hechas valer por el demandado

52. Por un lado, en las contestaciones a la demanda principal y las ampliaciones de demanda, sin mayores consideraciones o explicaciones, el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León se limitó a sostener que se actualizaba el sobreseimiento de la controversia, con fundamento en los artículos 19, fracción II, III y VIII, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.⁴⁰ Se **desestima** esta petición.

"b) Para celebrar convenios, otorgar poderes o mandatos y designar delegados para que representen al Congreso, pudiendo éstos ejercer las facultades de administración, pleitos y cobranzas, aún aquellas que requieran de cláusula especial."

⁴⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

"III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."



53. Ninguno de los actos o normas reclamadas en la presente controversia constitucional se relacionan directa o indirectamente con la materia electoral. La litis del asunto se limita a la confiscación y extinción de dominio, a la materia anticorrupción y de responsabilidades patrimoniales y al nombramiento y regulación de ciertos servidores públicos de ese sistema anticorrupción y de la Fiscalía General del Estado. En ninguna de estas designaciones o procedimientos de designación se acude a un proceso electoral y la intervención de la ciudadanía en ciertos órganos y procedimientos de nombramiento no constituye una relación con la materia electoral en términos de nuestros precedentes.

54. En particular, si bien se impugna la constitucionalidad del artículo 87, párrafo décimo segundo, de la Constitución Local que regula el procedimiento de nombramiento del fiscal especializado en Delitos Electorales, ello no actualiza el aludido motivo de improcedencia. El citado párrafo tiene una naturaleza dual: por un lado, prevé cómo se va a elegir al funcionario encargado de investigar y procesar delitos electorales, pero también es una norma que instituye la designación de un órgano de Estado que forma parte de un modelo complejo de combate a la corrupción. Así, el contenido normativo que se cuestiona no es el relacionado con las facultades electorales inherentes al cargo, sino el relativo únicamente al procedimiento de designación de un órgano que forma parte de una fiscalía autónoma, como procedimiento de relevancia constitucional estatal.

55. De igual manera, el demandado no acierta con su diversa causal de improcedencia, toda vez que las normas y actos impugnados no forman parte de ninguna otra controversia constitucional. Al momento de la presentación de las demandas y ampliaciones se encontraba en trámite la controversia constitucional 55/2016. Empero, la materia de esta otra controversia es un decreto de reformas constitucionales que justamente precedió al que ahora se reclama.⁴¹

56. Finalmente, aunque no se expresó como una razón de improcedencia, en ciertas partes de sus contestaciones a las demandas, el Poder Legislativo

⁴¹ El seis de diciembre de dos mil diecisiete, se resolvió esta controversia constitucional en el sentido de sobreseerla por cesación de efectos, toda vez que el Decreto 243 ahora impugnado había modificado las reformas que en aquel momento se habían cuestionado de la Constitución Local.



menciona que no hay un interés legítimo. Al respecto, dado que analizar si los actos o normas se relacionan con la esfera competencial del Ejecutivo actor implica examinar su alcance y contenido, así como el parámetro de regularidad aplicable, no es posible pronunciarnos al respecto como parte de un razonamiento de improcedencia. Dicho análisis debe reservarse para el estudio de fondo.⁴²

VII.2. Advertidas de oficio

57. No obstante lo anterior, esta Suprema Corte advierte de oficio que se actualizan ciertos motivos de improcedencia con fundamento en los artículos 19, fracciones V y VIII, 20, fracción II, y 22, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia.

En relación con el escrito de demanda inicial

58. En principio, por lo que hace a los actos y normas cuestionados en el **escrito inicial de demanda**, deben **sobreseerse** por cesación de efectos la impugnación del **artículo 85, fracción XX**, de la Constitución Local, emitido mediante el Decreto 243. Esta norma sufrió una modificación normativa material en virtud de su reforma el veintidós de enero de dos mil dieciocho.⁴³

59. El precepto antes contenía la potestad del Ejecutivo para presentar las propuestas de designación a los cargos de Magistrados del Tribunal Superior del

⁴² Guarda aplicación, por analogía, el criterio de esta Suprema Corte que se refleja en la tesis P./J. 92/99, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

⁴³ La modificación de esta norma no incidió materialmente en el resto de disposiciones de la Constitución Local que regulan la elección de los miembros del Tribunal de Justicia Administrativa; en particular, la del Magistrado de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas. Ello, al subsistir sin ningún cambio el contenido normativo y, por ende, la impugnación del artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Local.



Estado y de la Sala Superior y Salas Ordinarias del Tribunal de Justicia Administrativa (con excepción de la magistratura de la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas). Ulteriormente, con la reforma, dicha potestad se limitó a los cargos de los Magistrados de la Sala Superior y Salas Ordinarias del Tribunal de Justicia Administrativa (con excepción de la referida sala especializada).

Texto derivado del Decreto 243 impugnado	Reforma posterior de 22 de enero de 2018
<p>"Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde:</p> <p>(Reformada, P.O. 14 DE ABRIL DE 2017) "XX. Someter a la aprobación del Congreso del Estado, la propuesta que le presente respecto a los cargos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Ordinarias del Tribunal de Justicia Administrativa con excepción del Magistrado de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 63 fracción XXII, 98 y 99 de esta Constitución."</p>	<p>"Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde:</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de enero de 2018) "XX. Someter a la aprobación del Congreso del Estado, las propuestas que le presente respecto a los cargos de Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Ordinarias del Tribunal de Justicia Administrativa con excepción del Magistrado de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 63 fracción XXII, 98 y 99 de esta Constitución."</p>

60. Por su parte, también **deben sobreseerse los actos impugnados por el Ejecutivo Local identificados en los puntos 3 a 9 del párrafo 25 de esta ejecutoria** (las convocatorias, designaciones y/o instalación que el actor dice se llevaran a cabo de manera inminente), toda vez que se trata de actos futuros que no existían al momento de la presentación de la demanda.

61. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte que la materia de una controversia constitucional es analizar la invasión de competencias que generen actos (positivos u omisiones) o normas emitidas por los órganos detallados en la Constitución Federal. Así, a diferencia de lo que ocurre en otros medios de control que prevé nuestra Constitución (como podría ocurrir en el juicio de amparo, donde los quejosos son personas), las controversias constitucionales es un procedimiento entre órganos del Estado que presupone que los actos y/o normas cuestionados son identificables y concurren al momento de su impugnación;



pues por regla general sólo a partir de esa existencia y particularización puede alegarse una afectación constitucional vía principio de afectación a la esfera de competencias, teniendo la posibilidad de requerir la suspensión de los actos reclamados desde la presentación de la demanda.

62. La Constitución Federal, en su artículo 105, fracción I, es clara al delimitar la materia de las controversias; por lo que las distintas disposiciones de la ley reglamentaria se construyeron teniendo en cuenta la necesaria concurrencia de los actos y normas que se pretenden cuestionar. En particular, en el artículo 22⁴⁴ de la ley se establece de manera expresa y esquemática los requisitos que deben cumplir todo escrito de demanda,⁴⁵ como son los datos relativos al poder/órgano accionante y al poder/órgano demandado, los preceptos constitucionales que se consideran vulnerados, los hechos que constituyen los antecedentes y, muy importante, **las normas generales o actos cuestionados, así como los razonamientos que expliquen la invalidez de esas normas o actos reclamados.**

63. Al respecto, en la controversia constitucional 60/2011, fallada por este Tribunal Pleno el catorce de febrero de dos mil trece, se señaló que: "es indispensable de que el acto concreto de aplicación sea de fecha anterior a la de la presentación de la demanda, ya que es en ese momento cuando deben reunirse los requisitos de procedencia señalados por la ley para el ejercicio de la acción y no con la probable o eventual actualización de dicho acto. Por tanto, este Tribunal Pleno no puede analizar ni pronunciarse sobre actos posteriores y distintos

⁴⁴ **Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:

"I. La entidad, Poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;

"II. La entidad, Poder u órgano demandado y su domicilio;

"III. Las entidades, Poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

"V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;

"VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande; y,

"VII. Los conceptos de invalidez."

⁴⁵ Contenido normativo que guarda congruencia con otros apartados de la legislación reglamentaria, en los que se disponen los motivos de improcedencia de una controversia constitucional (que deben ser valorados de oficio) y los requisitos de toda sentencia definitiva: artículos 19, 20 y 41.



a los que originaron la promoción del juicio, sin que hubiese seguridad jurídica para la parte demandada en cuanto al acto respecto del cual tendría que ejercer su defensa."

64. En la misma tónica, en el recurso de reclamación 10/2012-CA, derivado de la controversia constitucional 123/2011, se destacó que: "para que resulte procedente una controversia constitucional debe existir constancia de las vías y gestiones previamente agotadas para acreditar la existencia de los actos de los órganos demandados así como de sus eventuales omisiones en el cumplimiento de las normas legales o en la presentación de información que también se relacione con el cumplimiento de la ley.". Para la Primera Sala, lo impugnado en una demanda debe ser "*un acto definitivo, concreto y acreditable*", pues "*no basta aducir la posible o eventual omisión en el cumplimiento de una norma jurídica, o la mera conveniencia o necesidad de tener información, ... sino que es menester que se señale un acto claramente identificable, que sea motivo de la impugnación, o bien, una omisión, la cual para ser impugnable, debe acreditarse la inactividad absoluta de la autoridad demandada y el vacío legal que se ha generado por ella, de modo que la sentencia correspondiente pueda tener el efecto de subsanar aquella omisión, pues de otro modo cualquier infracción normativa tendría cabida en esta vía de control constitucional*".

65. Por tanto, no pueden formar parte de la presente controversia los actos que el Poder Ejecutivo catalogó como **inminentes** en su escrito inicial de demanda, ya que no existían al momento de la presentación de la demanda (treinta de mayo de dos mil diecisiete) y no están presentes las condiciones para aceptar su impugnación desde esa instancia dada las características de los mismos.⁴⁶

a) La convocatoria para la elección del comité de selección se emitió el primero de septiembre de dos mil diecisiete, la designación de sus integrantes se hizo hasta el veinticuatro de noviembre y su instalación y primera sesión ocurrió el veintinueve de noviembre siguiente.

⁴⁶ Pues ni siquiera se habían llevado a cabo, por lo que salvo su relación con las normas impugnadas, en ese momento procesal no había posibilidad alguna que el Ejecutivo advirtiera si éstos, por sí mismos, se realizarían en contraposición de su esfera de competencias. Una vez que se llevara a cabo, al ser consecuencia de las normas reclamadas, tenía que incorporarlos a la litis del asunto mediante ampliaciones de demanda.



b) La designación del Magistrado de la Sala Especializada ocurrió hasta el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

c) Y la designación del fiscal general y de los fiscales especializados en Combate a la Corrupción y Delitos Electorales se llevó a cabo hasta el nueve de marzo de dos mil dieciocho; con la consecuente sustitución del procurador general y los subprocuradores.

66. Todo ello mucho tiempo después de la interposición de la demanda. En su caso, dada la relación con la materia del asunto, el Ejecutivo actor tenía la posibilidad procesal de cuestionar dichos actos (las instalaciones, designaciones o sustituciones referidas en su demanda) mediante la ampliación de la demanda; tal como lo hizo respecto a los actos de designación y toma de protesta de los integrantes del comité de selección (que cuestionó de manera particular en la tercera ampliación de demanda a partir de la emisión de dichas designaciones y de la publicación de los Acuerdos 858 y 859 del Congreso del Estado). Lo cual, se insiste, no realizó respecto a la sustitución del procurador general y la designación del Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, fiscal general del Estado y fiscales especializados en Combate a la Corrupción y Delitos Electorales.

67. No se pasa por alto que esta Suprema Corte ha admitido y tramitado asuntos en los que se han cuestionado ciertos actos que en las demandas se categorizaron como inminentes. Por ejemplo, casos relacionados con el dictamen o la resolución, acuerdo u orden de desaparición de poderes y/o revocación de mandato de los miembros de un Municipio. Sin embargo, debe destacarse que esos actos se han admitido por acuerdo de trámite en atención al principio *pro actione* y, ya en sentencia, se han sobreseído porque no se acreditó su existencia al momento de la demanda o se incorporaron como actos existentes a partir de ampliaciones. Véase, como ejemplo de esta situación, lo ocurrido en las controversias constitucionales 68/2014 y 43/2018.

En relación con la primera ampliación de demanda

68. Por otro lado, en primer lugar y por cesación de efectos, procede sobreseer la controversia por lo que hace a la impugnación en la primera ampliación



de demanda de los **artículos transitorios tercero, quinto, séptimo y octavo** de la Ley del Sistema Anticorrupción, emitida mediante el Decreto 280. Su contenido es el siguiente:

"Tercero. Dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso del Estado, a través de la comisión anticorrupción emitirá la convocatoria para la designación del comité de selección.

"Quinto. La sesión de instalación del comité coordinador del sistema estatal anticorrupción, se llevará a cabo dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a que se haya integrado en su totalidad el comité de participación ciudadana en los términos de los párrafos anteriores.

"Séptimo. El Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, deberá destinar durante el presente ejercicio fiscal los recursos presupuestales aprobados en la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2017, a fin de iniciar las operaciones del Sistema Estatal Anticorrupción.

"Octavo. El Ejecutivo del Estado en la elaboración de la iniciativa de Ley de Egresos del Estado, para el ejercicio fiscal 2018, deberá incluir las partidas presupuestarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley."

69. Como se puede observar, en estos preceptos se regula los actos que debían de llevarse a cabo para designar a los integrantes del comité de selección, para la instalación del comité coordinador y los encomendados al Ejecutivo para efectos del inicio del sistema anticorrupción y la inclusión de partidas presupuestales en las Leyes de Egresos para los ejercicios fiscales 2017 y 2018. No obstante, se estima que, al momento de fallarse la presente sentencia, **el objeto de esas disposiciones transitorias ya se cumplió de manera total:**

a) En relación con el tercer transitorio, la convocatoria para la designación de los miembros del comité de selección se emitió el primero de septiembre de dos mil diecisiete; incluso, los integrantes de ese comité ya fueron designados.

b) En relación con el quinto transitorio, la instalación del comité coordinador se dio el cuatro de abril de dos mil diecisiete;



c) Y en relación con los transitorios séptimo y octavo, lo ahí regulado está sujeto a los presupuestos de egresos del 2017 y 2018, los cuales ya pasaron y sobre los cuales rige el principio de anualidad.

70. Ante estas circunstancias, este Tribunal Pleno considera que resulta **innecesario** el examen de regularidad constitucional de estos preceptos, pues el fallo que pudiera dictarse no tendría ningún efecto en el ordenamiento jurídico.

71. Ahora, aunado a lo anterior y por las mismas razones expuestas en la sección anterior de este apartado de improcedencia, se estima que también debe **sobreseerse** la controversia por inexistencia por lo que hace a los **actos impugnados en la primera ampliación de demanda identificados en los puntos 3 a 8 del párrafo 26 de esta ejecutoria**.

72. El Poder Ejecutivo reclama la inminente convocatoria para la designación del comité de selección; el inminente nombramiento de los integrantes del comité de participación ciudadana; la inminente instalación del comité coordinador; el inminente inicio de operaciones de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción y la transferencia de los recursos correspondientes; así como los actos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en los citados artículos séptimo y octavo transitorios de la Ley del Sistema Anticorrupción Local.

73. Sin embargo, como ya se argumentó, la forma de integrar estos elementos a la litis no fue la adecuada, toda vez que tales actos no habían acontecido al momento de interposición de la ampliación de la demanda y la controversia no es un medio de control idóneo para cuestionar cualquier tipo de acto futuro. Para ello se permite la ampliación de la demanda, la cual fue precisamente utilizada por el poder actor únicamente en relación con los actos relativos a la convocatoria y designación de los integrantes del comité de selección.

En relación con la segunda ampliación de demanda

74. Por su parte, debe **sobreseerse todos los actos impugnados en la segunda ampliación** de demanda en atención a su falta de existencia o a que no son actos de naturaleza definitiva.



75. En principio, el actor cuestiona las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas de los Acuerdos 802 y 803, emitidos por el Congreso del Estado de Nuevo León el primero de septiembre de dos mil diecisiete. Como ya se expuso, ha sido una posición reiterada de esta Suprema Corte que deben identificarse y particularizarse los actos reclamados para poder ser analizados en una controversia constitucional. Criterio que se refleja en la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."⁴⁷

76. Por otro lado, el Ejecutivo cuestiona los Acuerdos 802 y 803, emitidos por el Congreso Local el primero de septiembre y publicados el seis de septiembre de dos mil diecisiete, consistentes en las convocatorias para elegir a los integrantes del grupo ciudadano de acompañamiento y del comité de selección del sistema anticorrupción local.

77. Al respecto, en términos de los artículos 7, 8, 10, 15 y 16 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León, se tiene que el sistema anticorrupción local se encuentra integrado por una serie de órganos, entre ellos un comité coordinador y un comité de participación ciudadana. Este último, es un órgano conformado plenamente por ciudadanos que auxilia e integra parcialmente a la instancia coordinadora, cuyos integrantes son elegidos por un órgano

⁴⁷ Tesis P./J. 64/2009, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, de texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."



denominado comité de selección; el cual es nombrado por el Congreso del Estado mediante un procedimiento establecido en ley, en el que auxilia un diverso grupo de ciudadanos que se denomina grupo ciudadano de acompañamiento.

78. En concreto, el artículo 16 de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal prevé el procedimiento de nombramiento tanto del grupo de acompañamiento como del comité de selección. A saber, los integrantes del comité de selección se elegirán mediante una convocatoria dirigida a las instituciones de educación superior y de investigación y a las organizaciones de la sociedad civil a partir de propuestas de ternas presentadas por la comisión anticorrupción; trabajo en comisión en las que auxiliaría un grupo ciudadano de acompañamiento también previamente designado por el propio Congreso del Estado a través de una diversa convocatoria.

79. Bajo ese tenor, advirtiendo que la finalidad de la impugnación del Poder Ejecutivo actor en la ampliación de demanda, radica en el nombramiento del comité de selección, se tiene que las meras convocatorias para elegir a los integrantes del Grupo de Acompañamiento y del comité de selección (reflejadas en los citados Acuerdos 802 y 803) son actos que forman parte de un procedimiento de designación integrado por varias etapas que, en ese momento de ampliación de la demanda, no había finalizado. Consecuentemente, al no ser actos definitivos, debe sobreseerse la controversia.

80. No se pasa por alto que existen precedentes de esta Suprema Corte en donde actos intermedios de ciertos procedimientos no han sido sobreseídos y, por el contrario, se ha aceptado la existencia de un principio de afectación para su impugnación; por ejemplo, actos inmersos en juicios políticos o procedimientos de revocación de mandatos de integrantes de Municipios.⁴⁸ Empero, la excepción a la regla general de definitividad deriva precisamente de la naturaleza y alcance de los actos impugnados y su relación con la esfera de competencias del poder actor. Siendo que en el caso concreto no se actualiza esa excepcionalidad: el acto en sí mismo no va dirigido al poder actor y, aunque en la demande se aluden vicios propios de esos acuerdos, el interés final del actor

⁴⁸ Uno de los ejemplos más recientes es lo fallado por la Segunda Sala en la **controversia constitucional 68/2017**.



es cuestionar el nombramiento de los integrantes del comité de selección. Así, será al analizar la regularidad constitucional de ese acto definitivo donde se puede verificar la validez de todo el procedimiento que dio lugar a esa designación.

En relación con la tercera ampliación de demanda

81. Por lo que hace a la impugnación de las **consecuencias** directas o indirectas, mediatas o inmediatas de los mencionados acuerdos y decreto legislativo, así como del **Acuerdo 857**, emitido por el Congreso Local y en el que se aprobaron las nueve propuestas de tres candidatos para ser integrante del comité de selección, aplica las mismas consideraciones que en la sección anterior y debe **sobreverseer** la controversia constitucional. El Acuerdo 857 no se trata de un acto definitivo y no es viable analizar de manera genérica las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas de los actos reclamados.

82. Finalmente, por lo que hace a la impugnación de la designación y toma de protesta de los integrantes del comité de selección que se refleja en los **Acuerdos 858 y 859**, tal como se argumentará en el estudio de fondo, se trata de actos definitivos que sí pueden examinarse en una controversia constitucional. Sin embargo, es un hecho notorio que, durante el trámite de esta controversia, alguno de estos actos que se reflejan en los acuerdos ya **han cesado en sus efectos**.

83. En los Acuerdos 858 y 859 se da a conocer la designación y toma de protesta como integrantes del comité de selección de las siguientes personas: Marcela Chavarría y Chavarría, Salvadora Peña Warden, Joaquín Ramírez de la Cerda, María Genoveva Saldaña Leal, Pedro Rubén Torres Estrada, Gustavo González Fuentes, Jesús Viejo González, Gabriel Augusto Reyes García, Luis Gerardo Treviño García.

84. No obstante, durante el dos mil dieciocho, se tiene noticia que renunciaron a ese cargo honorario Pedro Rubén Torres Estrada, Jesús Viejo González, Joaquín Ramírez de la Cerda y Marcela Chavarría y Chavarría. Aunque no se tiene constancia física en el expediente de estas renunciaciones, es un hecho notorio que el Pleno del Congreso dio cuenta de la existencia de dichas renunciaciones el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve e, incluso, se decidió emitir una nueva convocatoria para la elección de los nuevos integrantes del comité de



selección que se refleja en el Acuerdo 242, emitido por el propio Congreso del Estado el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve. Así, por cesación de efectos debe **sobreseerse** la presente controversia respecto a los actos de designación y toma de protesta citados en los Acuerdos 858 y 859, **solamente por lo que toca** a los referidos integrantes que renunciaron.

85. Sin más, ante la declaratoria de improcedencia de ciertos actos y normas reclamadas, se pasa al examen de los conceptos de invalidez de la materia que subsiste de la controversia constitucional.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

86. El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León sostuvo que una diversidad de normas y actos emitidos por el Poder Legislativo de esa entidad federativa le generan una invasión de competencias por afectación, entre otros principios constitucionales, del de legalidad, seguridad jurídica y división de poderes.

87. En consecuencia, dada la materia resultante de la controversia y para facilitar el examen de regularidad constitucional competencial, el presente considerando de estudio de fondo se dividirá en los siguientes subapartados:

Apart.	Temática	Normas o actos impugnados
VIII.1.	Análisis del procedimiento legislativo de la reforma a la Constitución Local.	Decreto 243
VIII.2.	Análisis del procedimiento legislativo de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal.	Decreto 280
VIII.3.	Análisis del procedimiento legislativo de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado.	Decreto 314
VIII.4.	Omisión de estudio de la iniciativa de reforma a la Constitución Local presentada por el Ejecutivo.	Acto omisivo



VIII.5.	Análisis de la competencia para legislar en materia anticorrupción y de responsabilidades administrativas.	Decretos 243 y 280
VIII.6.	Integración y regulación del comité coordinador y del comité de selección del sistema anticorrupción estatal.	Artículo 109, fracciones I, III y IV, de la Constitución Local. Artículos 9, fracción IX, 10 y 51 de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal.
VIII.7.	Procedimiento de designación del Magistrado de la Sala Especializada, del fiscal general y de los fiscales especializados.	Artículos 63, fracciones XLV y LVI; 87, párrafos séptimo y décimo segundo, y 98, fracción VI, de la Constitución Local, así como el séptimo transitorio del Decreto 243.
VIII.8.	Regulación del Ministerio Público y de la Fiscalía General.	Artículo 87, párrafos tercero y décimo, de la Constitución Local.
VIII.9.	Procedimiento de designación del auditor general.	Artículo 63, fracción XIII, párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, de la Constitución Local
VIII.10.	Confiscación y extinción de dominio.	Artículo 20, párrafos tercero, quinto, sexto, fracciones I y II, e inciso e), y último párrafo, de la Constitución Local.
VIII.11.	Viabilidad de la derogación de normas con motivo de una reforma constitucional.	Artículo tercero transitorio del Decreto 243.
VIII.12.	Votación para reformar la Ley del Sistema Anticorrupción estatal.	Artículo 1o. de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal.
VIII.13.	Creación legislativa de la Secretaría Técnica del Sistema Anticorrupción como un órgano descentralizado.	Capítulo IV del título segundo (compuesto por los artículos 31 a 42) de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal.
VIII.14.	Régimen transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal.	Artículos primero, segundo, cuarto y sexto, de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal, previstos en el Decreto 280.
VIII.15.	Designación y toma de protesta de los miembros del comité de selección del sistema anticorrupción estatal.	Actos de designación de ciertos integrantes del comité de selección que se refleja en los Acuerdos 858 y 859 del Poder Legislativo.



VIII.1. Análisis del procedimiento legislativo de la reforma a la Constitución Local

88. En el primer concepto de invalidez de la demanda inicial, el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León alega que el **Decreto 243** resulta inconstitucional al haber sido aprobado sin tomar en cuenta su iniciativa y sin cumplir diversas reglas del procedimiento legislativo, transgrediéndose los principios de legalidad, seguridad jurídica y división de poderes y, por ende, generándose una invasión de competencias. Este Tribunal Pleno considera dichos razonamientos como **infundados** en atención a las consideraciones que siguen.

89. En principio, debe destacarse que es criterio de esta Suprema Corte que el examen de la regularidad del procedimiento legislativo, bajo ciertos supuestos, goza de naturaleza preferente⁴⁹ respecto al análisis material de las normas reclamadas. Ello, pues de advertirse una violación con efecto invalidante, se dará pie a la inconstitucionalidad total de dicho procedimiento.

⁴⁹ Criterio que se refleja en la tesis P./J. 42/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento."



90. Bajo esa lógica, esta Suprema Corte no pasa por alto que con la emisión del **Decreto 243** se modificaron una gran variedad de normas de la Constitución Local concernientes, entre otros aspectos: con los requisitos para ser nuevoleonés o para ser diputado, el sistema anticorrupción estatal, el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, la extinción de dominio, la creación de ciertos órganos y los procedimientos de designación de sus titulares, las facultades del Congreso del Estado y del Ejecutivo Local y el régimen de declaración de procedencia. Normas que, por ejemplo, no todas se relacionan con la esfera jurídica del Poder Ejecutivo Local ni fueron impugnadas de manera particularizada por el actor (sólo se cuestionaron algunas de ellas).

91. Sin embargo, para esta Corte, tal cuestión no es un obstáculo para el análisis del procedimiento legislativo del decreto en su generalidad (tal como fue solicitado en la demanda). Hemos señalado en varias ocasiones que el procedimiento legislativo es una unidad indisoluble; por eso, de concurrir un **principio de afectación** a la esfera competencial del accionante como consecuencia de la totalidad o sólo de parte del contenido del decreto, se activa la posibilidad para analizar la regularidad constitucional de su procedimiento de creación, con la posible consecuencia de declarar la invalidez de la totalidad del decreto al no poderse segmentar. En el caso, como se evidenciará en cada uno de los subapartados correspondientes, concurre un interés legítimo en atención a lo previsto en las normas del decreto que fueron reclamadas de manera particularizada por el Ejecutivo, lo que hace posible el análisis que nos ocupa.

92. Dicho lo anterior, como lo adelantamos, se pasa a explicar las razones por las cuales consideramos que **no existen violaciones en el procedimiento legislativo con efecto invalidante** conforme a nuestra doctrina constitucional, para lo cual primero detallaremos las reglas del procedimiento de reformas a la Constitución en Nuevo León, para después aplicarlas al caso concreto.

Normas que rigen el procedimiento legislativo local

93. De acuerdo con los artículos 68, 69 y 148 a 152 de la Constitución de Nuevo León, vigentes al momento de la reforma impugnada,⁵⁰ se establecen

⁵⁰ Constitución del Estado de Nuevo León

"**Artículo 68.** Tiene la iniciativa de ley todo diputado, autoridad pública en el Estado y cualquier ciudadano nuevoleonés."



explícitamente los siguientes requisitos para dar lugar a una reforma constitucional estatal:

a) **Iniciativa y admisión a discusión.** Para dar pie a una modificación constitucional, las propuestas deben ser admitidas a discusión por la mayoría de los miembros presentes del Congreso. Ello, a través de lo que se conoce de manera informal como un "dictamen de primera vuelta", en el que se pone a consideración del Pleno la propuesta de modificación constitucional para valorar si es o no admitida a discusión. Esto puede ocurrir en cualquier tiempo.

b) **Requisitos formales tras la admisión.** Tras someterse a consideración las adiciones o reformas ante el Pleno de la Asamblea y admitirse por la mayoría de los presentes, deberán ser publicadas y circuladas profusamente el extracto de la discusión o discusiones respectivas.

c) **Trámite de las propuestas y dictamen.** Hecho lo anterior, las adiciones o reformas admitidas a discusión podrán ser votadas en el mismo periodo de

"Artículo 69. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, las que presente cualquier diputado de la Legislatura del Estado y las que dirigiere algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su Municipalidad."

(Reformado, P.O. 2 de octubre de 2003)

"Artículo 148. En cualquier tiempo puede ser reformada esta Constitución, más las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, necesitarán el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso."

(Reformado, P.O. 8 de abril de 2016)

"Artículo 149. Tomadas en consideración las adiciones o reformas se publicaran y circularan profusamente con extracto de la discusión, pudiendo ser votadas en ese mismo periodo de sesiones, siguiendo el procedimiento para su discusión y aprobación que establece la ley de la materia."

"Artículo 150. Para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas, y se tengan como parte de esta Constitución, necesitarán el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados que integran la Legislatura."

"Artículo 151. Para las adiciones o reformas a que se refieren los artículos anteriores se guardarán las mismas reglas que quedan prescritas respecto de las leyes comunes, excepto el derecho de observaciones que no podrá ejercer el gobernador, según la fracción III del art. 86."

(Reformado, P.O. 1 de octubre de 2007)

"Artículo 152. Las leyes a que se refieren los artículos 45, 63, fracción XIII, 94, 95 y 118, son constitucionales y en su reforma guardarán las mismas reglas que en las de cualquier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo periodo en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso."



sesiones, siguiendo el procedimiento de discusión y aprobación que establece la ley de la materia y guardando las mismas reglas prescritas para las leyes comunes; lo que implica, ordinariamente, cumplir con las normas relativas a la dictaminación, discusión y votación (incluyendo la emisión del dictamen que de manera informal se conoce como de "segunda vuelta").

d) **Votación requerida.** No obstante, para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas y se tengan como parte de la Constitución, se necesita cuando menos el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.⁵¹

e) **No veto.** Estas adiciones o reformas no podrán ser objeto de observaciones por parte del Poder Ejecutivo.

94. Consecuentemente, dado que es un mandato de la propia Constitución Local que para sus modificaciones se siga el procedimiento de discusión y aprobación ordinario, así como las reglas prescritas para las leyes comunes, el procedimiento legislativo que debe seguir el Poder Reformador nuevoleonés es el que sigue; ello, en términos de la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León (de ahora en adelante "reglamento interno"), **vigentes respectivamente al momento de su aplicación.**⁵²

⁵¹ Al momento de la emisión del Decreto 243, el número de integrantes de la Legislatura Local se establece en el artículo 46, párrafo segundo, de la Constitución Local y 2o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo que a la letra señalan:

Constitución Local

"**Artículo 46.** Se deposita el Poder Legislativo en un Congreso que se renovará cada tres años, iniciando su mandato el 1o. de septiembre del año de la elección.

"Cada Legislatura estará compuesta por veintiséis diputados electos por el principio de mayoría relativa, votados en distritos electorales uninominales, y hasta dieciséis diputados electos por el principio de representación proporcional, designados de acuerdo a las bases y formas que establezca la ley. ..."

Ley Orgánica del Poder Legislativo

"Artículo 2o. El Congreso del Estado se integrará con veintiséis diputados electos por mayoría relativa votados en Distritos Electorales Uninominales y hasta dieciséis diputados electos por el principio de representación proporcional. Todos tendrán iguales atribuciones, derechos y obligaciones."

⁵² **Nota importante:** Al respecto, debe resaltarse que posterior al procedimiento de emisión de la reforma constitucional o de las leyes locales cuestionadas se llevaron a cabo diversas reformas



a) **Reglas generales.** La Legislatura tiene un recinto oficial y sesionará en dos periodos ordinarios prorrogables hasta por treinta días. Las sesiones del Pleno de la Legislatura se celebrarán con la asistencia de más de la mitad de los integrantes y serán ordinarias y extraordinarias.⁵³

b) Los referidos periodos ordinarios son del primero de septiembre al veinte de diciembre y del primero de febrero al primero de mayo.⁵⁴ Se puede convocar

al Reglamento Interno del Congreso. Es decir, actualmente, muchas de las normas aplicables del Reglamento Interno del Congreso fueron modificadas por reformas realizadas en diciembre de dos mil dieciocho o en el dos mil veinte.

Sin embargo, varias de las modificaciones posteriores que hoy se encuentran vigentes es aplicable al caso, pues el procedimiento legislativo de reforma constitucional que se impugna tuvo verificativo del nueve de noviembre de dos mil dieciséis al catorce de abril de dos mil diecisiete y, el de las leyes reclamadas que se analizarán en apartados posteriores de la presente sentencia, se llevaron a cabo del diez de octubre de dos mil dieciséis al seis de julio de dos mil diecisiete (ley anticorrupción) y del treinta de noviembre de dos mil dieciséis al nueve de marzo de dos mil dieciocho (ley de la fiscalía).

Así las cosas, en las notas al pie que siguen, se dará cuenta y transcribirán las normas que estuvieron vigentes al momento de cada acto dentro del procedimiento legislativo y, en caso de existir reformas relevantes emitidas con posterioridad, se detallarán según sea el caso.

⁵³ **Constitución Local**

"Artículo 56. Tanto para la instalación como para la apertura de sesiones del Congreso se requiere la presencia de la mayoría de los diputados, de no reunirse por cualquier causa el quórum necesario, una vez que éste haya sido completado, el Congreso decidirá sobre la manera de compensar las faltas del inicio del periodo y tomará las providencias necesarias para que la Legislatura se integre en los términos previstos en esta Constitución."

Ley orgánica

"Artículo 9o. El Congreso sesionará con la concurrencia de más de la mitad de sus integrantes."

Reglamento interno

(Reformado primer párrafo, P.O. 25 de junio de 2014)

"Artículo 79. Serán sesiones ordinarias las que se celebren durante los periodos a que se refiere el artículo 55 de la Constitución Política Local, y tendrán lugar a parir (sic) de las once horas los días lunes, martes y miércoles de cada semana, salvo los casos de día de asueto que señale la Ley Federal del Trabajo y el convenio laboral entre el sindicato del personal del Congreso y las autoridades estatales correspondientes, o por acuerdo del Pleno en otro sentido.

"Serán sesiones extraordinarias las que se celebren en día distinto a los señalados en el párrafo anterior y deberán ser convocadas por el presidente de la directiva y a falta de este por quien deba sustituirlo de acuerdo al artículo 21 del presente reglamento.

"Las sesiones del Pleno del Congreso serán públicas, excepción hecha de lo dispuesto por los artículos 81 y 82 del presente reglamento."

⁵⁴ **Constitución Local**

(Reformado primer párrafo, P.O. 8 de julio de 2014)

"Artículo 55. La Legislatura tendrá cada año de ejercicio dos periodos ordinarios de sesiones. El primero se iniciará el día 1o. de septiembre y terminará el día 20 de diciembre; el segundo comenzará



a periodo extraordinario.⁵⁵ Para eso, se establece que al finalizar el periodo ordinario, debe nombrarse una Comisión Permanente compuesta por ocho diputados; la cual será precisamente la encargada de convocar, en su caso, a periodo extraordinario de sesiones del Congreso cuando así convenga a la salud del Estado, lo exija el cumplimiento de alguna ley general o lo solicite el Ejecutivo.⁵⁶ Esta convocatoria deberá ser entregada a los integrantes de la Legislatura y publicada en el Periódico Oficial y en los estrados del Congreso.

el día 1o. de febrero y terminará el día 1o. de mayo; ambos periodos podrán ser prorrogados hasta por treinta días.

"En el año de la elección del titular del Poder Ejecutivo, el Congreso celebrará, el día 3 de octubre, sesión solemne en la cual se atenderá primordialmente la toma de protesta de ley al gobernador que resulte electo. Éste tomará posesión de su cargo el día que para ese efecto establece esta Constitución."

Ley orgánica

(Reformado, P.O. 6 de mayo de 2016)

"Artículo 5o. La Legislatura tendrá cada año de ejercicio dos periodos ordinarios de sesiones, el primero se abrirá el día 1o. de septiembre y terminará el día 20 de diciembre; el segundo se iniciará el día 1o. de febrero y terminará el día 1o. de mayo. Ambos periodos pueden ser prorrogados hasta por treinta días, por acuerdo del Pleno."

⁵⁵ **Constitución Local**

"Artículo 60. En los periodos extraordinarios a que se convoque a la Legislatura, ésta sólo podrá ocuparse de los negocios para los que haya sido llamada."

"Artículo 61. Si el periodo extraordinario de sesiones se prolonga hasta el tiempo en que deba comenzar el ordinario, cesará aquél y durante éste se despacharán preferentemente los asuntos que motivaron la convocatoria y que hayan quedado pendientes."

Reglamento interno

"Artículo 78. Las sesiones del Congreso por su carácter serán ordinarias y extraordinarias y podrán tener las modalidades de públicas, secretas y solemnes, y por acuerdo del Pleno cualquiera de ellas podrá constituirse en permanente."

⁵⁶ **Constitución Local**

"Artículo 65. Al finalizar el periodo de sesiones ordinarias la Legislatura nombrará una diputación permanente compuesta por ocho diputados."

"Artículo 66. A la Diputación Permanente corresponde: ...

(Reformada, P.O. 18 de octubre de 1996)

"IV. Convocar al Congreso del Estado a periodo extraordinario de sesiones, cuando así convenga a la salud del Estado, lo exija el cumplimiento de alguna ley general o lo solicite el Ejecutivo. ..."

Ley orgánica

"Artículo 83. La víspera del receso, en cada periodo de sesiones ordinarias, la Legislatura nombrará, a mayoría simple de votos, una Diputación Permanente formada pluralmente por ocho diputados propietarios y ocho diputados suplentes que cubrirán las ausencias de los propietarios."

"Artículo 85. La Diputación Permanente tendrá sesiones ordinarias los viernes de cada semana a las once horas, salvo acuerdo previo de la misma o que se trate de día feriado, en este último caso la sesión será el día hábil siguiente. Podrá celebrar sesiones extraordinarias cualquier día de la semana, previa convocatoria por escrito signada por el presidente, o a falta de éste por cinco miembros de la permanente."



c) El Congreso se encuentra integrado por varios órganos simples o complejos, los cuales son, por un lado, de carácter legislativo de tipo de decisión (Pleno y Diputación Permanente), de dirección (Directiva y Comisión de Coordinación y reglamento interno) y de trabajo legislativo (comités y comisiones) o, por otro lado, de carácter de apoyo, de soporte técnico o auxiliares.⁵⁷ En relación con las comisiones, éstas son órganos de trabajo legislativo para el despacho de los asuntos del Congreso que se encuentran integradas por diputados o diputadas y que pueden ser de naturaleza permanente, temporal o especial.⁵⁸

"Artículo 86. Los acuerdos de la Diputación Permanente se tomarán por el voto de la mayoría de los presentes; en caso de empate; el presidente de la misma tendrá voto de calidad."

"Artículo 88. Cuando deba convocarse a periodo extraordinario de sesiones del Congreso, en los términos del artículo 66 fracción IV de la Constitución Política del Estado, la Diputación Permanente libraré con toda oportunidad oficio a los integrantes del mismo, para ese efecto, y, además mandará se publique la convocatoria en el Periódico Oficial y en el estrado del Congreso."

"Artículo 89. En el periodo extraordinario de sesiones a que se refiere el artículo anterior, se atenderá lo dispuesto en el artículo 57 de esta ley."

"Artículo 57. Cuando se celebre periodo extraordinario de sesiones, la directiva en funciones será la que haya sido electa en términos del artículo 52 de esta ley para el año que corresponda."

Reglamento interno

"Artículo 88. Durante los periodos de receso podrá convocarse a periodos extraordinarios de sesiones en los términos del artículo 66 Fracción IV de la Constitución Política Local, en los cuales se ventilarán exclusivamente los asuntos que hayan motivado la convocatoria, para lo cual la Diputación Permanente libraré con toda oportunidad la convocatoria respectiva mediante oficio a los integrantes de la Legislatura para ese efecto y además mandará que se publique en el Periódico Oficial del Estado."

⁵⁷ **Ley orgánica**

(Reformado, P.O. 16 de agosto de 2000)

"Artículo 50. Para la realización de sus atribuciones, el Congreso del Estado cuenta con los siguientes órganos:

"I. Legislativos:

"a) De decisión:

"1. Pleno del Congreso; y,

"2. Diputación Permanente;

"b) De dirección:

"1. Directiva; y,

"2. Comisión de Coordinación y Régimen Interno;

"c) De trabajo legislativo:

"1. Comisiones; y,

"2. Comités;

"II. De soporte técnico: ...

"III. De apoyo: ...

"IV. Órgano auxiliar del Congreso: ..."

⁵⁸ "Artículo 65. Son órganos de trabajo para el despacho de los asuntos del Congreso del Estado:

I. Las comisiones; y,



d) **Iniciativas.** Las iniciativas de ley o decreto pueden presentarse por cualquier sujeto facultado para ello, tales como los diputados, la autoridad pública en el Estado y todo ciudadano nuevoleonés,⁵⁹ especificándose que no podrá dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y

II. Los comités."

(Reformado, P.O. 9 de abril de 1999)

"Artículo 66. El Pleno del Congreso para la resolución de los asuntos que le fueren turnados funcionará con las siguientes comisiones:

"I. Comisiones Permanentes:

"(Reformado, P.O. 17 de agosto de 2005)

"a) Comisiones de Dictamen Legislativo;

"(Reformado, P.O. 25 de junio de 2014)

"b) Comisión de vigilancia; y,

"(Adicionado, P.O. 17 de agosto de 2005)

"c) Comisión de estudio previo;

"II. Comisiones temporales:

"a) Comisiones jurisdiccionales;

"(Adicionado, P.O. 25 de junio de 2014)

"b) Comisiones investigadoras.

"III. Comisiones especiales:

"a) Las que designe el Pleno del Congreso para la resolución de un asunto específico.

"Ningún diputado presidirá, a la vez, dos o más de las comisiones señaladas en la fracción I del presente artículo, ni tampoco una de estas comisiones y uno de los comités establecidos en el artículo 77 de esta ley.

"(Reformado, P.O. 14 de septiembre de 2016)

"Cada diputado formará parte de hasta siete Comisiones de Dictamen Legislativo."

⁵⁹ **Ley orgánica**

"Artículo 51. La organización y funcionamiento del Congreso por lo que corresponde a debates, sesiones, iniciativas, votaciones, ceremonial, procedimientos para expedición de leyes, decretos y acuerdos y demás atribuciones del proceso legislativo previstas en las leyes correspondientes, se regulará por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."

Reglamento interno

"Artículo 102. La iniciativa de ley, en los términos de los artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevoleonés."

"Artículo 103. Las iniciativas a que se refiere el artículo anterior, deberán presentarse por escrito y firmadas, incluyendo una parte con la exposición de los motivos que la fundamenten y concluirán sugiriendo la forma en que se solicite sean aprobadas por el Congreso.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio único del decreto que modifica este ordenamiento.

(Adicionado, P.O. 18 de septiembre de 2009)

"Las iniciativas que presenten los diputados o cualquier autoridad pública en el Estado, deberán acompañarse además en archivo electrónico, incluyendo los anexos que contenga. Será potestativo para el ciudadano acompañar a su iniciativa la versión en archivo electrónico de la misma."



Judicial del Estado, las de los diputados y las de los Ayuntamientos sobre asuntos privados de su municipalidad.⁶⁰

e) **Trámite de las iniciativas.** La iniciativa de ley o de decreto será presentada al Pleno de la Asamblea y, según el sujeto que la formula, pasará (turnará) necesariamente a la comisión o comisiones respectivas o será desechada (si fuese evidente su improcedencia).⁶¹ Siendo el caso que ninguna ley o reglamento podrá reformarse sin que primero pase a la comisión correspondiente y ésta la haya dictaminado; salvo que se dispense este requisito en algún asunto que, por acuerdo expreso de la Legislatura, se califique de urgente o de obvia resolución⁶² y se permita entonces discutir y aprobar el asunto sin previa dictaminación.

⁶⁰ Constitución Local

"Artículo 69. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, las que presente cualquier diputado de la Legislatura del Estado y las que dirigiere algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su Municipalidad."

⁶¹ Reglamento interno

(Reformado, P.O. 25 de junio de 2014)

"Artículo 104. Las iniciativas formuladas por los ciudadanos mexicanos residentes en el Estado, los Poderes Ejecutivo y Judicial o por cualquier diputado de la Legislatura y las que dirigiere algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su municipalidad, pasarán desde luego a la comisión respectiva. Todas las demás se considerarán en forma debida por la Asamblea y podrán ser desechadas desde que se dé cuenta de ellas, si fuese evidente su improcedencia."

"Artículo 108. Una vez que se haya dado cuenta con alguna iniciativa, si es procedente se turnará a la comisión que corresponda, para que con arreglo a los artículos 47 y 48 de este reglamento, la estudie y formule el dictamen respectivo.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio único del decreto que modifica este ordenamiento.

(Adicionado, P.O. 18 de septiembre de 2009)

"El expediente iniciado se pondrá a disposición del presidente de la comisión correspondiente en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado intranet, sin perjuicio de proporcionarlo documentalmente si lo solicita."

(Reformado, P.O. 9 de abril de 1999)

"Artículo 55. Cuando la materia de un asunto así lo requiera, éste podrá turnarse hasta a dos Comisiones de Dictamen Legislativo para que unidas lo estudien y resuelvan, salvo que, por excepción, el Pleno del Congreso acuerde que el asunto se turne a más de dos comisiones."

⁶² Reglamento interno

"Artículo 106. Ninguna ley ni reglamento podrá reformarse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y ésta haya dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en algún asunto que por acuerdo expreso de la Legislatura se califique de urgente o de obvia resolución."

"Artículo 107. Ninguna ley ni reglamento podrá tener reformas sin previa iniciativa turnada a las comisiones de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 73 de la Constitución Política del Estado."



f) **Procedimiento en comisión y dictamen.** Una vez turnada una iniciativa de ley o decreto, la comisión o comisiones correspondientes emitirán un dictamen, el cual deberá de cumplir con ciertos requisitos. Ningún proyecto de dictamen podrá ser discutido si no fue circulado a los integrantes de la comisión con por lo menos veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión de trabajo; exceptuando aquellos que sean turnados por el Pleno de la Asamblea con el carácter de urgentes.⁶³

⁶³ **Reglamento interno**

(Reformado, P.O. 16 de agosto de 2000)

"Artículo 65. La Oficialía Mayor es el órgano de soporte técnico legislativo y jurídico del Congreso. A la Oficialía Mayor le corresponde: ...

(Reformada, P.O. 5 de octubre de 2016)

"III. Ser conducto para la entrega de dictámenes, proyectos de dictámenes y convocatorias a los diputados para las sesiones de las comisiones y de los comités, así como para otros casos que le indiquen el presidente de la directiva o los presidentes de los otros órganos legislativos. La Oficialía Mayor enviará dicha información en archivo electrónico mediante el sistema interno de transmisión y comunicación de información denominado intranet, de que disponga el Congreso, debiendo recabar la constancia de recepción correspondiente; ..."

(Reformado, P.O. 21 de diciembre de 2007)

"Artículo 47. Se denomina dictamen a la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión del Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno.

"En la redacción de los dictámenes se observarán las reglas siguientes:

"a) Se expresará el nombre del comité, comisión o comisiones que lo presentan; número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto, y el nombre del promovente o los promoventes;

"b) Bajo la palabra antecedentes, se consignará de una manera concisa y clara, lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado;

"c) A continuación bajo la palabra consideraciones, se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la comisión o comité para la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de ésta;

"d) La parte resolutive que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno; y,

"e) La Mayoría de las firmas de los miembros de la comisión o comité."

(Reformado, P.O. 21 de diciembre de 2007)

"Artículo 48. Ningún proyecto de dictamen podrá ser discutido si no fue circulado a los integrantes de la comisión respectiva con por lo menos veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión de trabajo en que se vaya a discutir el asunto, exceptuando aquellos que sean turnados por el Pleno con el carácter de urgentes.

"Cuando una comisión considere que un asunto que le ha sido turnado no es de su competencia, deberá solicitar al presidente del Congreso el turno a otra comisión, explicando los fundamentos de dicha solicitud."



g) Para ello, se deberá de emitir una convocatoria a sesión de trabajo de la comisión por parte de su presidente (la convocatoria deberá ser emitida cuando lo soliciten al menos la mitad más uno de sus integrantes). Esta convocatoria debe cumplir con ciertos requisitos y ser enviada electrónicamente mediante el sistema interno del Congreso (intranet) con la totalidad de la información relativa al asunto. Estas sesiones iniciarán sus trabajos si se encuentran presentes, al menos, la mitad más uno de sus integrantes.⁶⁴

h) **Presentación del dictamen ante el Pleno.** Para que el respectivo dictamen de la comisión pueda ser sometido al Pleno de la Asamblea, deberá

⁶⁴ **Reglamento Interno**

(Reformado, P.O. 16 de agosto de 2000)

"Artículo 51. Para el despacho de los asuntos que les hayan sido turnados por el Pleno del Congreso, las comisiones sesionarán a convocatoria de su presidente, quien informará de ello a la Oficialía Mayor para la programación y apoyo de las sesiones. Los presidentes de las comisiones deberán convocar a sesión cuando así lo soliciten al menos, la mitad más uno de sus integrantes.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio único del decreto que modifica este ordenamiento.

(Reformado, P.O. 18 de septiembre de 2009)

"La convocatoria deberá incluir el orden del día a tratar, lugar, fecha y hora de la sesión; en su entrega se levantará acuse de recibo. Podrá enviarse a los diputados integrantes de la comisión que corresponda, previa su autorización, en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación del Congreso denominado intranet, y deberá contener la totalidad de la información relativa al asunto o asuntos para los que se haya convocado, tales como expediente y sus anexos, así como el proyecto de dictamen, en cuyo caso, deberá quedar registro de su recepción por los diputados.

"Las sesiones de las comisiones iniciarán sus trabajos en la hora señalada en la convocatoria respectiva, si se encuentran presentes al menos, la mitad más uno de sus integrantes; si no se cumple con este quórum en un plazo máximo de treinta minutos, contados a partir de la hora señalada en la convocatoria, la sesión no se llevará a cabo, debiéndose citar a una sesión subsecuente.

"De cada sesión de las comisiones, se levantará un acta que contendrá los datos fundamentales de la reunión y consignará los acuerdos a los cuales se llegue.

(Adicionado, P.O. 21 de diciembre de 2007)

"La comisión podrá por mayoría de votos de sus integrantes presentes, constituirse en Permanente para tratar los asuntos que motivaron la reunión hasta su total desahogo. Se podrán acordar uno o varios recesos durante dicha reunión de trabajo. Los diputados deberán estar atentos a la convocatoria del presidente para reanudar la reunión.

(Adicionado, P.O. 21 de diciembre de 2007)

"Cuando la comisión esté constituida en permanente no podrá darse cuenta de ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo.

(Adicionado, P.O. 21 de diciembre de 2007)

"Una vez resuelto el asunto, motivo de la reunión, se dará por terminada."



presentarse suscrito por la mayoría de los integrantes de la comisión y ser entregado a los diputados y diputadas con una anticipación de veinticuatro horas, salvo los casos en que el haya sido recibido con el carácter de urgente, por acuerdo del Pleno (a solicitud del orador o de algún otro diputado) o por un Acuerdo Legislativo. Se pueden formular votos particulares, los cuales serán leídos en la Asamblea tras la lectura del dictamen respectivo. La entrega del dictamen a los integrantes de la Asamblea se hará en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso (Intranet), debiendo quedar constancia de su recepción.⁶⁵

i) Asimismo, los dictámenes deberán presentarse ante el Pleno del Congreso preferentemente en el mismo periodo de sesiones en que se conoció el asunto y a más tardar en el siguiente periodo ordinario de sesiones.⁶⁶ Empero, cuando la comisión o comisiones no presenten sus dictámenes y el asunto así lo requiera, podrán ser emplazadas por el presidente del Congreso para que dentro de un plazo de quince días resuelvan el asunto y, si no se desahoga dicho asunto, podrá returnarse el asunto a otra comisión para que dictamine en un tiempo preciso.⁶⁷

⁶⁵ **Reglamento interno**

(Reformado, P.O. 28 de junio de 2006)

"Artículo 49. Para que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la Asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados, salvo los casos en que el asunto haya sido recibido con el carácter de urgente, por acuerdo del Pleno, a solicitud del orador o de algún otro diputado, o por un Acuerdo Legislativo. Si algún diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular, que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, inmediatamente después de que sea leído el dictamen de que se trate.

(Reformado, P.O. 5 de octubre de 2016)

"La entrega de dictámenes se hará en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado intranet, debiendo quedar constancia de su recepción, a cuyo efecto, la oficialía mayor recabará los recibos que confirmen que el archivo electrónico de que se trate ha quedado a disposición de los interesados."

⁶⁶ **Reglamento interno**

"Artículo 53. Los dictámenes deberán ser presentados al Pleno preferentemente en el mismo periodo de sesiones en que se conoció el asunto y a más tardar en el siguiente periodo ordinario de sesiones."

⁶⁷ **Reglamento interno**

"Artículo 54. Cuando las comisiones no presenten sus dictámenes y el asunto así lo requiera, podrán ser emplazadas por el presidente del Congreso para que dentro de un plazo de quince días resuelvan el asunto.



j) Por su parte, los dictámenes que las comisiones elaboren sobre los asuntos que les fueron turnados y que no lleguen a ser conocidos por la Asamblea, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura con el carácter de proyectos.⁶⁸ Siendo que los expedientes relativos a iniciativas de ley, decretos, exhortos, puntos de acuerdo, denuncias o solicitudes al Congreso, que no tengan carácter de declaración de procedencia o juicio político y que no hayan sido dictaminados en un lapso de seis meses a partir de haber sido turnados a comisiones, serán dados de baja del listado de asuntos pendientes (sin más trámite por la oficialía mayor).⁶⁹

"Si llegado ese término no se desahoga el expediente, el presidente de la comisión requerida deberá presentar un informe, expresando los motivos por los cuales no se hubiere elaborado el dictamen, decidiendo el Pleno lo conducente, pudiendo el presidente de la Directiva apoyarse en lo señalado en la fracción XIII del artículo 24 de este reglamento."

"Artículo 24. Además de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al presidente del Congreso le corresponde: ...

"XIII. Requerir a las comisiones que presenten dictamen sobre los asuntos que se les hubiere encomendado. De ser necesario emplazará a la comisión de que se trate, para que presente dicho dictamen en día determinado, y si aún no se lograra el desahogo de ese asunto, ordenará que lo pase a otra comisión que designe la Asamblea, con prevención de dictaminar en término preciso; ..."

⁶⁸ Reglamento interno

"Artículo 57. Los dictámenes que las comisiones elaboren sobre los asuntos que les hayan sido turnados y que no llegue a conocer la Asamblea, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura con el carácter de proyectos."

"Artículo 58. Al término del ejercicio constitucional las comisiones elaborarán un Informe sobre los asuntos pendientes y el estado de análisis en que se encuentren, que quedará a disposición de la siguiente Legislatura por conducto de la Oficialía Mayor."

⁶⁹ **Reglamento Interno (texto vigente al momento en que se interpuso la iniciativa de reforma, previo a la emisión del Decreto 243 de reforma constitucional impugnado)**
(Reformado, P.O. 16 de agosto de 2000)

"Artículo 46. El presidente de cada comisión es responsable de los expedientes turnados a ella para su estudio y a este efecto, deberá firmar el recibo de ellos en el libro de turno que llevará la Oficialía Mayor, cesando aquella responsabilidad cuando los mismos sean devueltos a este órgano de soporte técnico.

"(Reformado, P.O. 30 de septiembre de 2015)

"Los expedientes que tengan el carácter de exhortos, puntos de acuerdo, de denuncias o solicitudes al Congreso que no tengan el carácter de declaración de procedencia o juicio político; que no hayan sido dictaminados en el lapso de seis meses a partir de haber sido turnados a comisiones, serán dados de baja del listado de asuntos pendientes, sin más trámite, por la Oficialía Mayor.

"Norma que se reformó con posterioridad y quedó de la siguiente manera:

"Artículo 46. El presidente de cada comisión es responsable de los expedientes turnados a ella para su estudio y a este efecto, deberá firmar el recibo de ellos en el libro de turno que llevará la Oficialía Mayor, cesando aquella responsabilidad cuando los mismos sean devueltos a este órgano de soporte técnico.



k) **Trámite, discusión y votación en el Pleno.** Presentado el dictamen a la Asamblea, se determinará si se somete o no a su consideración, sea cual fuere su sentido. Para ello, el dictamen será leído y, una vez finalizada esa lectura, se entregará al presidente quien lo pondrá a consideración del Pleno para su discusión y aprobación.⁷⁰ La lectura del dictamen podrá dispensarse o podrá determinarse que únicamente se lean los resolutivos, procediéndose de inmediato a su discusión y votación, siempre que se haya cumplido con el requisito de circulación del dictamen de al menos veinticuatro horas de anticipación.⁷¹

(Reformado, P.O. 10 de enero de 2018)

"Los expedientes que tengan el carácter de iniciativas de ley, decretos, exhortos, puntos de acuerdo, denuncias o solicitudes al Congreso, que no tengan carácter de declaración de procedencia o juicio político; que no hayan sido dictaminados en el lapso de seis meses a partir de haber sido turnados a comisiones, serán dados de baja por caducidad del listado de asuntos pendientes, sin más trámite, por la Oficialía Mayor.

(Adicionado, P.O. 10 de enero de 2018)

"No será aplicable la caducidad prevista en el párrafo anterior a las iniciativas de ley promovidas por ciudadanos y a las que se encuentran en trámite de consultas, foros, mesas de trabajo o investigación de cualquier naturaleza; pero en ningún caso el término deberá exceder de un año."

⁷⁰ **Reglamento interno**

"Artículo 94. En la sesión en que se vaya a someter a votación el dictamen de una iniciativa de ley, es necesario que concurran al pase de lista, por lo menos, las dos terceras partes de los miembros del Congreso, considerándose esta sesión válida para el efecto de votación. Lo mismo se observará cuando con vista de la importancia de algún asunto, la Asamblea acuerde esa asistencia especial. (Reformado, P.O. 9 de diciembre de 2010)

"De no reunirse el quórum señalado en el párrafo anterior, el dictamen será discutido en Sesión posterior, para lo cual, bastará que concurran al pase de lista la mayoría de los diputados, con la representación de la mayoría de los grupos legislativos.

(Adicionado, P.O. 7 de febrero de 2007)

"Para los efectos de este artículo se entenderá que un grupo legislativo está representado cuando asistan a la sesión la mayoría de los diputados que lo integren o el coordinador del mismo. Igualmente, para lo previsto en este artículo serán considerados como grupos legislativos los conformados al inicio de la Legislatura."

"Artículo 110. Conocido el dictamen por la Asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración, la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del dictamen."

"Artículo 111. El dictamen será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente, terminada su lectura lo entregará al presidente quien lo pondrá a consideración de la Asamblea para su discusión y aprobación."

⁷¹ **Reglamento interno**

(Reformado primer párrafo, P.O. 28 de junio de 2006)

"Artículo 112 Bis. El Pleno del Congreso, a petición del orador o de algún otro diputado, podrá acordar que los dictámenes que hayan sido programados por la Oficialía Mayor, para su presentación en el Pleno y que hayan sido circulados a los integrantes de la Legislatura con al menos veinticuatro horas de anticipación, podrán recibir la dispensa de su lectura o determinarse que únicamente se lean los resolutivos, procediéndose de inmediato a su discusión y votación.



l) El dictamen se someterá a discusión, con la peculiaridad de que podrá adicionarse o modificarse previo a su votación. Se concederá participación a tres integrantes de la Legislatura tanto en pro como en contra del dictamen. Si no se tiene por suficientemente discutido, se permitirán mayores participaciones en pro y en contra hasta que la Asamblea lo considere pertinente.⁷²

m) Finalizada la discusión del dictamen, se procederá a su votación en lo general y en lo particular. Si no se aprueba el dictamen en lo general, se tendrá

(Reformado, P.O. 5 de octubre de 2016)

"Para efecto de lo dispuesto por el presente artículo los grupos legislativos, y en su caso los diputados que no formen parte de un Grupo Legislativo, llevarán el registro oficial de la fecha y hora de circulación de los dictámenes a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado Intranet.

(Reformado, P.O. 5 de octubre de 2016)

"Para que proceda la dispensa el secretario deberá dar fe de que del registro oficial de la fecha y hora en que se circularon los dictámenes, se desprende que han transcurrido las veinticuatro horas a que hace referencia el párrafo primero del presente artículo."

⁷² **Reglamento interno**

(Reformado primer párrafo, P.O. 7 de junio de 2006)

"Artículo 126. Terminada la lectura del dictamen que presente la comisión, o habiéndose otorgado la dispensa que prevé el artículo 112 Bis, el presidente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual ordenará al primer secretario elabore una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste.

(Reformado, P.O. 7 de junio de 2006)

"Solamente podrán hablar en la misma sesión tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la proposición que se discuta, con la excepción de que el Pleno del Congreso considere que un asunto requiera más participaciones en la tribuna. Las intervenciones de los oradores tendrán un tiempo límite de hasta cinco minutos, cada una.

(Adicionado, P.O. 7 de junio de 2006)

"En el caso de que no se inscriban oradores en contra, bastará con una intervención a favor, del diputado que se haya inscrito en primer lugar en la lista correspondiente. De no haber diputados inscritos a favor o en contra, se procederá en los términos del artículo 116 del presente reglamento.

(Adicionado, P.O. 17 de agosto de 2005)

"En caso de voto particular, se seguirá el procedimiento establecido en los párrafos primero y segundo de este artículo y el diverso 129 del presente ordenamiento legal, con excepción de que el uso de la tribuna será de hasta por tres minutos por cada participación. El primer secretario tomará cuenta del tiempo y lo hará saber al presidente, a efecto de que éste en uso de su facultad de dirigir los debates, discusiones y deliberaciones, aperciba al orador para que termine su intervención.

(Adicionado, P.O. 17 de agosto de 2005)

"Para las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como a las leyes consideradas como constitucionales en los términos del artículo 152 del citado ordenamiento legal, se seguirá el procedimiento establecido en el presente artículo, así como en el numeral 129 del presente reglamento."

(Reformado, P.O. 16 de agosto de 2000)



por desechado en su totalidad. Si se aprueba en lo general, acto seguido se discutirán los artículos que hubieren sido reservados por los legisladores conforme al procedimiento respectivo. Si se desechan por votación tales reservas, se tendrán por aprobados los artículos reservados en la forma que se contienen en el dictamen correspondiente. Si se aprueban las reservas, se incorporará el nuevo texto aprobado en el decreto.⁷³

n) La Asamblea puede emitir su voto en forma distinta de la propuesta del dictamen, modificándolo total o parcialmente (sea en el sentido de la iniciativa, del dictamen, del voto particular de los integrantes de la comisión o de cualquier otra forma). Sin embargo, el dictamen desechado por la Asamblea no podrá presentarse en el mismo periodo de sesiones, lo cual no impedirá que alguno de sus artículos forme parte de otros proyectos.⁷⁴

⁷³ Reglamento interno

(Reformado, P.O. 16 de marzo de 2015)

"Artículo 112. Todo dictamen relativo a una iniciativa de ley se conocerá por la Asamblea; acto seguido, el presidente preguntará si existen reservas en lo particular por parte de los diputados, las cuales únicamente serán enunciadas por el número de artículo. Las reservas en lo particular serán anotadas por el primer secretario.

"Posteriormente se discutirá el dictamen en lo general y se someterá a votación; en caso de no ser aprobado en tal sentido, se tendrá por desechado. En caso de aprobarse en lo general, acto seguido se discutirán los artículos reservados en lo particular en forma creciente de número de artículo, quedando aprobados todos los artículos no reservados. Si se desechan por parte de la Asamblea las propuestas de los artículos reservados, se tendrán por aprobados en la forma que se contienen en el dictamen correspondiente. En caso de que se aprueben por la Asamblea las propuestas de los artículos reservados, se incorporará el nuevo texto aprobado en el decreto respectivo."

"Artículo 129. Concluidas las intervenciones a que se refiere el artículo 126 de este reglamento, el presidente preguntará a la Asamblea si considera suficientemente discutido el asunto. Si se resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado en pro y otro en contra, para que el presidente vuelva a inquirir a la Asamblea sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva.

"En todo caso, la comisión dictaminadora podrá inscribir como oradores a miembros de la comisión para defender su dictamen, a menos de que el Pleno del Congreso acuerde que está suficientemente discutido."

"Artículo 132. Durante la discusión y hasta antes de la votación del dictamen de una proposición o proyecto de ley podrán presentarse adiciones o modificaciones a los artículos por acuerdo del Pleno."

⁷⁴ Constitución Local

"Artículo 72. Ningún proyecto de ley o decreto, desechado o reprobado, podrá volverse a presentar sino pasado un periodo de sesiones; pero esto no impedirá que alguno de sus artículos forme parte de otros proyectos no desechados."



o) **Reglas de votación.** Todos los asuntos del Congreso se resolverán por mayoría simple de votos de los diputados o diputadas presentes; teniendo como excepción los casos en que la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el reglamento determinen una votación calificada o especial.

p) Las votaciones pueden darse de manera nominal, económica o por cédula.⁷⁵ La votación simple se integra con la mayoría de los legisladores presentes;

Reglamento interno

"Artículo 113. La Asamblea puede votar los dictámenes para su resolución, tanto como éstos fueron presentados originalmente en la iniciativa como en la propuesta mayoritaria por la comisión, o bien por el voto particular de alguno de los diputados, considerando en cualquiera de los casos los argumentos en que se apoya.

(Adicionado, P.O. 17 de agosto de 2005)

"Primeramente el voto particular se votará siguiendo el procedimiento del artículo 126 en su párrafo tercero de este reglamento, y de acuerdo al resultado de la votación, se atenderá a lo dispuesto por el artículo 49 Bis del presente ordenamiento legal."

"Artículo 114. Puede votar también la Asamblea en forma distinta de la propuesta, modificando total o parcialmente el dictamen de que se trate."

"Artículo 115. La iniciativa del dictamen que sea desechado por la Asamblea, no podrá presentarse en el mismo periodo de sesiones, pero esto no impedirá que alguno de sus artículos forme parte de otros proyectos, todo con arreglo al artículo 72 de la Constitución Política Local."

"Artículo 116. Cuando el dictamen presentado por la comisión no sea discutido en forma alguna, el presidente de la directiva pedirá al de la comisión que corresponda, que haga una explicación breve de los fundamentos en que se apoyó el sentido del dictamen.

"Después de la exposición, no habiendo oposición, la Asamblea podrá resolver desde luego sobre el fondo de la iniciativa, sin necesidad de los trámites establecidos en el artículo 111 de este reglamento."

⁷⁵ **Reglamento interno**

"Artículo 141. Todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepción hecha en los casos en que la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y este reglamento determinen una votación calificada o especial.

Las votaciones serán:

"a) Por mayoría simple: Cuando se integren con la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión [**el 10 de enero de 2018, se modificó para quedar como sigue: 'a) Por mayoría simple: Cuando se integren con la mayoría de los diputados presentes en el Salón de Sesiones al momento de la votación'**];

"b) Por mayoría absoluta: Cuando se integren con la mitad más uno de los integrantes de la Legislatura;

"c) Por mayoría calificada: Cuando se integre por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura; y,

"d) Por unanimidad: Cuando ésta sea el resultado de la totalidad de los asistentes a la sesión.

"El presidente de la Asamblea tendrá siempre voto de calidad en caso de empate."

(Reformado, P.O. 16 de agosto de 2000)



la mayoría absoluta radica en la mitad más uno de los integrantes de la Legislatura, y la mayoría calificada se integra por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

q) **Veto del Ejecutivo.** El Poder Ejecutivo puede realizar observaciones a cualquier decreto de ley o disposición aprobada por el Congreso;⁷⁶ sin que pueda realizarse a las reformas constitucionales o a las leyes constitucionales.⁷⁷

r) **Publicación y vigencia.** Los decretos de ley se enviarán para su publicación al Periódico Oficial. Éstos deberán de ser sancionados, promulgados y publicados.⁷⁸ Por regla general, los decretos de ley surtirán sus efectos desde el

"Artículo 136. Habrá tres clases de votación:

"I. Por cédula: Para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso;

"II. Nominal: Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y,

"III. Económica: Para las demás proposiciones sobre las que tenga que dictar resolución el Congreso."

⁷⁶ **Constitución Local**

"Artículo 71. Aprobada una ley o decreto se enviará al gobernador para su publicación. Si éste lo devolviera con observaciones dentro de diez días volverá a ser examinado, y si fuere aprobado de nuevo por dos tercios de los diputados presentes pasará al gobernador, quien lo publicará sin demora. Transcurrido aquel término sin que el Ejecutivo haga observaciones se tendrá por sancionada la ley o decreto."

"Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde: ...

"XI. Hacer observaciones a cualesquiera ley o disposición del Congreso dentro de los diez primeros días hábiles contados desde su recibo; ..."

Reglamento interno

"Artículo 118. Cuando el Ejecutivo del Estado haga uso de la facultad que le concede el artículo 85 fracción XI de la Constitución Política Local y haga observaciones a las resoluciones del Congreso, el documento que las contenga será turnado a la comisión que conoció de la iniciativa; y, en caso de que se tratare de un acuerdo que no hubiere sido conocido previamente por comisión alguna, el presidente turnará el conocimiento de esas observaciones a la que estime competente."

"Artículo 119. Formulado el dictamen en el caso del artículo anterior y conocido y resuelto por la Asamblea de conformidad con las disposiciones de este capítulo, se comunicará al Ejecutivo la resolución que se dicte, para que se proceda en el sentido de la misma."

⁷⁷ **Constitución Local**

"Artículo 86. No puede el gobernador: ...

"III. Hacer observaciones a las leyes constitucionales ni a los actos electorales del Congreso. ..."

⁷⁸ **Constitución Local**

"Artículo 75. Sancionada la ley, el gobernador la hará publicar en la capital y la circulará a todas las autoridades del Estado con igual objeto."



día de su publicación, salvo que se disponga alguna otra cosa. Finalmente, si al promulgarse una disposición legislativa que adopte, modifique o derogue uno o varios artículos de otra ley, se deberán reproducir textualmente al fin de la misma los artículos que se refiera.

"Artículo 76. Los decretos que sólo interesen a persona determinada se tendrán por publicados con su inserción en el 'Periódico Oficial'."

(Reformado, P.O. 1o. de febrero de 1975)

"Artículo 77. Se publicarán las leyes usando esta fórmula: ...

"N_____, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: Que el H. Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue:

"(aquí el texto literal)

"Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en ... etcétera ...

"Lo firmarán el gobernador del Estado, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda."

"Artículo 78. Toda ley obliga desde el día de su publicación, si no es que la misma ley disponga otra cosa."

"Artículo 79. Al promulgarse una disposición legislativa que adopte, modifique o derogue uno o varios artículos de otra ley, serán reproducidos textualmente al fin de aquélla los artículos a que se refiera."

"Artículo 80. Ninguna resolución de la Legislatura tendrá otro carácter que el de ley, decreto o acuerdo."

Reglamento interno

"Artículo 122. Bajo la forma de decreto, el Congreso expedirá las resoluciones que tengan carácter de ley y aquellas que sin reunir esa calidad contengan disposiciones de observancia general. Igual carácter tendrán las resoluciones para el cambio de directiva del Pleno y para la designación de la Diputación Permanente."

(Reformado, P.O. 17 de agosto de 2005)

"Artículo 124. Los decretos, leyes y acuerdos invariablemente se publicarán en el Periódico Oficial del Estado para que surtan sus efectos. Los acuerdos administrativos se comunicarán solamente por oficio a los interesados, con copia del dictamen respectivo, pero si la Asamblea lo juzga pertinente, el presidente ordenará que también se publiquen en dicho órgano."

[Que se reformó el **10 de enero de 2018**, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 124. Los decretos, leyes y acuerdos, invariablemente se enviarán al Periódico Oficial del Estado para su publicación y efectos a que haya lugar. Los acuerdos administrativos se comunicarán solamente por oficio a los interesados, con copia del dictamen respectivo, pero si la Asamblea lo juzga pertinente, el presidente ordenará que también se publiquen en dicho órgano]."

"Artículo 125. Las resoluciones del Congreso que tengan carácter de decreto, ley o acuerdo, serán expedidas bajo la siguiente fórmula 'El Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (número) Legislatura, en uso de las facultades que le concede el artículo 63 de la Constitución Política Local, expide el siguiente decreto (acuerdo o ley) núm. ___.

"Por lo tanto envíese al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado."

"Artículo 65. La Oficialía Mayor es el órgano de soporte técnico legislativo y jurídico del Congreso. A la Oficialía Mayor le corresponde: ...



Examen de regularidad del procedimiento legislativo

95. Expuesto lo anterior, como primer punto, debe destacarse que esta Suprema Corte cuenta con una doctrina consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento que conlleve efectos invalidantes.

96. En suma, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro Texto Constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa. Con ello se busca que las normas cuenten con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una Legislatura, lo cual se obtiene con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de las mismas y la participación de todos las fuerzas políticas al interior del órgano.

97. En esa lógica, se ha sostenido que no puede pasarse por alto que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal; por lo que la **evaluación del potencial invalidatorio** de dichas irregularidades procedimentales debe **intentar equilibrar** dos principios distintos:⁷⁹ por un lado, un

"VI. Encargarse de que las leyes, decretos y acuerdos del Congreso en los casos aplicables se envíen al Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado, dentro de los cinco días hábiles posteriores a su aprobación; ..."

⁷⁹ Sobre el particular resulta aplicable la tesis plenaria P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, página 709, de rubro y texto siguientes: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad



principio que se podría llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada (y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto) y, por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.⁸⁰

98. Así, se ha dicho que como elementos de partida para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso, legalidad y democracia deliberativa o si, por el contrario, tales violaciones no tienen relevancia invalidatoria (por no

parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

⁸⁰ La adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia más no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todas los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Por ende, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final, y por tanto otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

El cumplimiento de los principios deliberativos asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría. De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.



llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión), es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

99. Elementos en donde han cobrado una importancia mayúscula que los integrantes de las Legislaturas (en especial las minorías legislativas) hayan podido formar parte del procedimiento legislativo; lo cual se asegura, entre otros muchos escenarios, con que se hayan entregado los documentos legislativos con la anticipación detallada en la normatividad aplicable para efectos de que los legisladores puedan emitir su voto libremente y en condiciones de igualdad y/o que se haya dado la correcta dispensa en razón de urgencia (con la adecuada motivación) de ciertos trámites legislativos, tales como la entrega misma de los documentos que van a ser discutidos por la Asamblea:⁸¹ ya que de no hacerse puede llegarse al escenario de evitar a los integrantes de la Legislatura participar precisamente en condiciones de igualdad.

⁸¹ Postura que se refleja en las tesis P./J. 36/2009 y P./J. 37/2009, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, páginas 1109 y 1110, de rubros: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE." y "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA."



100. Toda esta doctrina constitucional fue ideada desde hace más de una década, entre otros asuntos, en las **acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006** y ha sido consolidada y particularizada en una gran diversidad de precedentes, siendo los más recientes: las **acciones de inconstitucionalidad 36/2013⁸² y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017⁸³** y las **controversias constitucionales 34/2014,⁸⁴ 41/2014⁸⁵ y 63/2016.⁸⁶**

101. Ahora bien, atendiendo a esta doctrina constitucional y a las citadas normas que rigen el procedimiento legislativo en Nuevo León, como se adelantó, se estima que en el caso concreto **no se actualiza una violación en el procedimiento legislativo** que afecte los principios de legalidad, seguridad jurídica y democracia deliberativa.

102. Al respecto, se tiene que el trámite legislativo de la reforma constitucional impugnada, por lo que hace a los aspectos que interesan, transcurrió de la manera que sigue:⁸⁷

⁸² Bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, fallada el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

⁸³ Bajo la Ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, fallada el dieciséis de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

⁸⁴ Bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el seis de octubre de dos mil quince.

⁸⁵ Bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el veintinueve de septiembre de dos mil quince.

⁸⁶ Bajo la ponencia de la Ministra Esquivel Mossa, fallada el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votaron en contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

⁸⁷ Esta información se puede constatar de las constancias del expediente que van de las fojas 446 a 641 del tomo I del expediente en que se actúa, así como de información de ciertas actas que se encuentran en la página de internet de transparencia del Congreso del Estado; documentación que se utiliza como un hecho notorio.



a) La reforma constitucional deriva de dos iniciativas presentadas, una, el nueve de noviembre de dos mil dieciséis (por un conjunto de veintiocho legisladores⁸⁸ de diferentes partidos) y, otra, el cinco de diciembre de dos mil dieciséis (por la diputada María Concepción Landa García Téllez y el diputado Samuel Alejandro García Sepúlveda de Movimiento Ciudadano). Las mismas fueron registradas, respectivamente, con los números de expediente 10395/LXXIV y 10603/LXXIV.

b) En sesión ordinaria de nueve de noviembre de dos mil dieciséis, se presentó ante el Pleno del Congreso la primera iniciativa, turnándose a las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales con carácter de urgente. Posteriormente, en sesión ordinaria del Pleno de seis de diciembre de dos mil dieciséis, se dio cuenta de la segunda iniciativa y se turnó a su vez a las referidas comisiones unidas.

c) Posteriormente, días más tarde, en sesión ordinaria del Pleno del Congreso de diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis,⁸⁹ se dio cuenta del dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales respecto a las referidas dos iniciativas (expedientes 10395/LXXIV y 10603/LXXIV). En este documento se señaló que se sometía a consideración de la Asamblea las propuestas de reformas para ser admitidas a discusión, con fundamento en los artículos 148 y 152 de la Constitución Local. Al respecto, tras dispensarse la lectura íntegra del dictamen conforme al artículo 49 del reglamento

⁸⁸ La iniciativa dice presentarse por 39 diputados y diputadas; sin embargo, el documento sólo fue signado por 28 de esas personas. Firmaron la iniciativa: Leticia Marlene Benvenuti Villareal, Jorge Alan Blanco Durán, Gabriel Tláloc Cantú Cantú, Daniel Carrillo Martínez, Itzel Castillo Almanza, Adrián de la Garza Tijerina, Mercedes Catalina García Mancillas, José Luis Garza Ochoa, Eva Margarita Gómez Tamez, Eustolia Yanira Gómez García, Marco Antonio González Valdez, Myrna Isela Grimaldo Iracheta, Felipe de Jesús Hernández Marroquín, Rosalva Llannes Rivera, Laura Paula López Sánchez, Marco Antonio Martínez Díaz, Marcos Mendoza Vázquez, Eugenio Montiel Amoroso, Jesús Ángel Nava Rivera, Guillermo Alfredo Rodríguez Paez, Ludivina Rodríguez de la Garza, Eva Patricia Salazar Marroquín, Hernán Salinas Wolberg, José Arturo Salinas Garza, José Luis Santos Martínez, Gloria Concepción Treviño Salazar, Alhinna Berenice Vargas García y Alicia Maribel Millalón González.

⁸⁹ Al pase de lista de la sesión asistieron 32 legisladores, incorporándose durante la misma los 9 diputados restantes. Véase, el acta de la sesión (http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ACTA%20155%20SO.pdf). Este link y los demás transcritos en la presente sentencia fueron consultados el treinta de abril de dos mil veinte.



interno y tras las intervenciones a favor de varios diputados y diputadas, se preguntó a los legisladores y legisladoras si se aceptaba a discusión la reforma constitucional. Se aprobó la petición por unanimidad de 35 votos; por lo que se instruyó a publicar los extractos de la respectiva discusión.

d) Tras su remisión por parte del Congreso, el dos de enero de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León los extractos de la discusión llevada a cabo en el Congreso para admitir a discusión la propuesta de reforma constitucional.

e) Acontecido lo anterior, las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales llevaron a cabo su trabajo legislativo y emitieron el dictamen correspondiente, siendo signado por la totalidad de sus integrantes.

f) Dicho dictamen fue listado para sesión extraordinaria del segundo periodo ordinario de sesiones del Pleno del Congreso de nueve de marzo de dos mil diecisiete.⁹⁰ En esa sesión,⁹¹ con fundamento en el artículo 112 Bis del reglamento interno, se solicitó la dispensa de la lectura integral del dictamen para sólo leer el proemio y el resolutivo. Para ello, se informó por parte de la secretaría que la circulación del dictamen se realizó con la anticipación requerida de veinticuatro horas. La petición se aprobó por unanimidad de los presentes.

g) Consecuentemente, se dio la lectura respectiva y se reservaron ciertos artículos por parte del diputado y las diputadas Ludivina Rodríguez de la Garza (artículos 20, 38, 63, fracción XLV, 87, 95, 109, 112 y séptimo transitorio), Samuel

⁹⁰ El orden del día para la sesión extraordinaria de nueve de marzo de dos mil diecisiete fue dado a conocer y aprobado por unanimidad de los presentes al finalizar la sesión ordinaria de ocho de marzo de dos mil diecisiete. En esta última sesión, también al final, se convocó a los legisladores precisamente para la próxima sesión de nueve de marzo a las 10:00 horas. Véase, el acta de la sesión de ocho de marzo: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ACTA%20174%20SO%20M.pdf.

⁹¹ Al pase de lista de la sesión asistieron 33 legisladores, incorporándose durante la misma otros 7 diputados. El resto de los diputados (2) no asistió previo aviso. Durante la sesión, se ausentaron en determinadas votaciones ciertos legisladores, pero siempre se mantuvo el quórum de asistencia requerido. Véase el acta de sesión correspondiente: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/DD%20SE%20-%20175%20MEL%20OK.pdf.



Alejandro García Sepúlveda (artículos 63, 87 y 109) y Eustolia Yanira Gómez García (artículos sexto y séptimos transitorios). Sin embargo, se señaló que previo a las reservas procedía la discusión en lo general.

h) Así, el presidente sometió a discusión el dictamen en lo general. Tras una primera participación de tres diputados a favor, por unanimidad de los legisladores presentes se aprobó tres rondas adicionales de oradores. Por ende, participaron a favor del dictamen un total de 12 diputados y diputadas. Ningún legislador solicitó el uso de la voz para posicionarse en contra.

i) Sometido el dictamen a votación en lo general, se obtuvo un resultado de 36 votos a favor, 0 votos en contra y 1 abstención (de los 42 que integran la Legislatura). Acto seguido, se sometió a discusión en lo particular las reservas previamente anunciadas. Por lo que hace a las reservas planteadas por la diputada Ludivina Rodríguez de la Garza, las retiró al momento de su presentación.

j) En relación con las reservas planteadas por el diputado Samuel Alejandro García Sepúlveda de los artículos 63, 87 y 109, éstas fueron expuestas y hablaron a favor o en contra varios diputados (uno de ellos hizo una sugerencia, la cual fue aceptada por el ponente). Con estas intervenciones, el referido diputado García Sepúlveda retiró la reserva del artículo 63 y, sometidas a votación las reservas restantes, fueron desechadas por las siguientes votaciones: la reserva al artículo 87, tuvo un resultado de 9 votos a favor, 23 en contra y 1 abstención y, la del artículo 109, fue apoyada únicamente por 8 votos a favor, 23 en contra y 3 abstenciones.

k) En cuanto a las reservas de la diputada Eustolia Yanira Gómez García a los artículos sexto y séptimo transitorios, una vez presentadas y sujetas a discusión (en la que participó un diputado), se puso a votación de manera conjunta la propuesta, siendo aprobada con la siguiente votación: 34 votos a favor (de los 42 integrantes del Congreso). Por ende, se incorporó el nuevo texto de los preceptos al dictamen aprobado.

l) Superado lo anterior y al no existir más reservas, el presidente del Congreso expresó que el dictamen se encontraba aprobado en lo general y en lo



particular, por lo cual solicitó a la secretaría elaborar el decreto correspondiente y girar los avisos de rigor.

m) Finalmente, el catorce de abril de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el **Decreto 243**.

103. Tomando en cuenta esta relatoría, se insiste, este Tribunal Pleno estima que se cumplieron con los requisitos mínimos en el procedimiento legislativo que exige este Tribunal Constitucional. Las iniciativas provienen de parte legítima y se turnaron a las comisiones respectivas según el marco legal. Posteriormente se emitió un primer dictamen para cumplir con los artículos 148 y 152 de la Constitución.

104. Si bien de las constancias que se encuentran en el expediente no se advierte con qué mayoría de los integrantes de las comisiones unidas se aprobó tal dictamen ni en qué sesiones o grupos de trabajo se suscribió el mismo, ningún legislador debatió tal situación y en sesión se expresó que el dictamen fue aprobado por la mayoría de los integrantes de las comisiones unidas.⁹² Siendo lo más relevante que, al darse cuenta de éste en la Asamblea, fue el propio Pleno en sesión ordinaria quien por unanimidad de 35 votos de las diputadas y diputados presentes aprobó el tener por aceptada la discusión de la propuesta de reforma constitucional; con lo que se cumplió con lo ordenado explícitamente en el citado artículo 148.

105. Por su parte, siguiendo el trámite constitucional y ordinario, se publicaron los extractos de la discusión en el Periódico Oficial del Estado y se siguió la dictaminación del asunto en comisiones, lo que conllevó a que las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales presentaran un dictamen (el denominado de "segunda vuelta") ante el Pleno del Congreso como lo marca la normatividad aplicable. Sobre este aspecto, cabe resaltar que tampoco se tiene

⁹² Como se indica en la página 64 del diario de debates de la sesión respectiva (la número 154). Véase, el documento en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/DD%20SO%20-%20155%20MEL%20OK.pdf.



constancia en el expediente sobre el procedimiento de trabajo de las comisiones, las votaciones realizadas en su interior ni si los documentos de trabajo fueron circulados a los integrantes de la comisión con la temporalidad exigida en el reglamento previo a su votación.

106. Sin embargo, eso no conlleva una violación en el procedimiento con potencial invalidatorio, pues consta copia certificada del dictamen presentado ante el Pleno con la firma de todos los integrantes de las Comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales. Sin que en dicho documento se aluda a que existió un voto en contra ni protesta alguna de los integrantes de las comisiones sobre el procedimiento interior.

107. Por su parte, el dictamen fue presentado para su discusión en sesión **extraordinaria** (en periodo ordinario) del Pleno del Congreso de nueve de marzo de dos mil diecisiete. En torno a ésta, cabe resaltar que no se tiene en el expediente constancia de algún documento de convocatoria a esta sesión ni se sabe si ésta se notificó de manera particularizada a los diputados y diputadas (sólo se advierte que los legisladores fueron convocados en la sesión extraordinaria al final de la sesión anterior de ocho de marzo).⁹³ Adicionalmente, de lo aludido en párrafos previos se identifica que se dispensó por unanimidad de los diputados presentes la lectura de la totalidad del dictamen y sólo se leyó su proemio y resolutivo, tras haberse certificado por la secretaria de la directiva que el dictamen había sido circulado con la anticipación requerida como lo marca el artículo 112 Bis del reglamento interno (sin que exista en el expediente ninguna documental que acredite el haberse cumplido con tal aspecto).

108. No obstante, aún ante esta insuficiencia probatoria, no se advierte una violación al procedimiento con potencial invalidatorio. A la sesión extraordinaria acudieron 40 de los 42 integrantes⁹⁴ (quórum necesario para analizar y aprobar

⁹³ Véase, la parte final del acta correspondiente en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ACTA%20174%20SO%20M.pdf.

⁹⁴ No asistieron previo aviso Héctor García García (PRI) y Mercedes Catalina García Mancillas (PAN). Véase, la constancia de asistencia respectiva: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ASISTENCIAS%20MARZO%202017.pdf.



el dictamen); además, estuvieron representadas todas las fuerzas políticas del Congreso⁹⁵ y el reglamento no exige alguna formalidad específica de convocatoria a sesiones extraordinarias en periodos ordinarios.⁹⁶

109. Por lo demás, el dictamen se presentó por los integrantes de las Comisiones Unidas y se puso a discusión en lo general y en lo particular; y aunque se dispensó su lectura, la secretaria que goza de las facultades correspondientes **atestiguó que dicho dictamen había sido circulado** con la anticipación debida a las diputadas y diputados. Dato que no fue controvertido por el Ejecutivo Local accionante, ninguno de los legisladores se inconformó sobre este aspecto en sesión⁹⁷ y no hay ningún elemento en el expediente que lo contradiga.

110. Asimismo, durante la sesión se permitió la palabra a cualquier diputado que quiso hacer uso de la misma (por eso incluso se aprobaron tres rondas adicionales de oradores a lo que marca como regla general el reglamento) y no se coartó a ningún legislador su capacidad de manifestación. El dictamen, en lo general, obtuvo la mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes

⁹⁵ Al resultado de las elecciones, la LXXIV Legislatura del Congreso de Nuevo León se constituyó por 19 diputados y diputadas del PAN, 16 del PRI, 3 de Movimiento Ciudadano, 1 del PT, 2 del PVEM y 1 de Nueva Alianza. En el transcurso de la Legislatura, varios legisladores se hicieron independientes o se cambiaron a otra fuerza política.

⁹⁶ Sólo la exige para la convocatoria de reuniones en comisiones, en términos del artículo 51 del REGLAMENTO INTERNO.

⁹⁷ En la citada **acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015** nos enfrentamos a un caso donde se impugnaron diversas normas del Decreto número 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California. En ese asunto se realizó una relatoría del proceso legislativo y se consideró que, si bien se solicitó la dispensa de trámite de distribución del referido dictamen y de dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal situación no tenía un potencial invalidante del procedimiento de reforma aquí analizado.

Lo anterior era así, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite, lo cual hacía evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma. Lo que se corroboró cuando después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, tampoco ningún diputado hace uso de la palabra obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

En el caso que nos ocupa, se insiste, la autoridad con las competencias para ello sostuvo que el dictamen fue distribuido oportunamente y lo único que se dispensó fue la lectura total del dictamen, de conformidad con el artículo 112 Bis del reglamento interno. Por ello, guarda lógica como en el precedente que, aun ante la insuficiencia de elementos para acreditarlo, se tenga por bueno lo expresado por la secretaria del Congreso, dado que no fue un elemento controvertido en el propio seno del Legislativo ni por el Ejecutivo Local actor en la demanda de controversia.



y las reservas presentadas fueron sometidas a votación; desechándose y aprobándose una de ellas por dos terceras partes de los legisladores, lo que conllevó a integrar esa propuesta al decreto definitivo.

111. Por ello, se reitera y visto en su integridad, para esta Corte el procedimiento legislativo se llevó con la suficiente propiedad, respetándose al final de cuentas las reglas de votación, la publicidad y el derecho de participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad;⁹⁸ salvaguardándose así los principios de legalidad, seguridad jurídica y democracia deliberativa.

112. Bajo esta lógica, en contraposición al argumento específico de invalidez del Ejecutivo Local accionante, no conlleva un vicio el que en este procedimiento de reforma a la Constitución no haya formado parte su iniciativa presentada el primero de septiembre de dos mil dieciséis (que se registró con el número 10237/LXXIV). Como se expuso, no existe ninguna regla que exija al Poder Legislativo que concentre en un solo dictamen todas las iniciativas relacionadas con un mismo artículo o una misma temática. Tampoco la reglamentación del procedimiento exige dar preferencia a una iniciativa sobre otra.

113. Cuestión distinta es si el Poder Legislativo se encuentra obligado a tramitar y dictaminar las iniciativas presentadas por el gobernador del Estado y si ello se cumplió o no en el caso concreto. Empero, este tema se tratará en un apartado subsecuente de la presente ejecutoria, al no formar parte del Decreto 243 e impugnarse, además, como un acto omisivo.

114. Finalmente, debe destacarse que a diferencia de lo que ocurre con las leyes anticorrupción y la orgánica de la fiscalía, para las reformas constitucionales no eran aplicables los requisitos previstos en la Ley para la Mejora

⁹⁸ Siendo que, si bien se implementó en el artículo tercero transitorio del Decreto 243 una norma derogatoria sin haber indicado cuáles disposiciones normativas o administrativas debían derogarse (en cumplimiento de los artículos 78 y 148 de la Constitución Local), ello no afecta los aludidos principios de legalidad y democracia deliberativa al cumplirse el estándar mínimo identificado por esta Corte. Ya será un problema de aplicación del artículo tercero transitorio, que podrá dar lugar a otro tipo de problemas constitucionales o legales al momento de verificar si realmente esa disposición se encuentra o no derogada o si debió o no haber sido derogada.



Regulatoria en el Estado de Nuevo León (abrogada durante el procedimiento de reforma constitucional) y en la Ley para la Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa del Estado de Nuevo León. En éstas no se contempló ni contempla como sujeto obligado al Poder Reformador Estatal (que es diferente al Poder Legislativo que en cierto momento sí estaba contemplado en la segunda legislación) ni las iniciativas de reformas constitucionales se les asigna como regulación o propuestas regulatorias (sólo se contempla a las iniciativas de leyes) que deben cumplir los requisitos de la mejora regulatoria.

VIII.2. Análisis del procedimiento legislativo de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal

115. En los conceptos de invalidez segundo, tercero, cuarto y quinto de la primera ampliación de demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León alega que el **Decreto 280** (mediante el cual se expidió la Ley del Sistema Anticorrupción estatal) fue emitido sin cumplir una variedad de reglas del procedimiento legislativo, transgrediéndose los principios de legalidad, seguridad jurídica y división de poderes y, por ende, generando una invasión de competencias. Este Tribunal Pleno considera dichos razonamientos como **infundados** en atención a las consideraciones que siguen.

Descripción del trámite y aprobación de la ley

116. El procedimiento de emisión del **Decreto 280** se siguió de la siguiente forma:⁹⁹

a) La legislación deriva de las siguientes ocho iniciativas presentadas en diversas fechas, las cuales fueron registradas, expuestas ante el Pleno del Congreso y turnadas a las Comisiones Unidas Anticorrupción y Legislación de la manera que sigue:

⁹⁹ Las normas de la Constitución Local, Ley Orgánica del Poder Legislativo y Reglamento Interno que rigen el procedimiento legislativo son las mismas que fueron aludidas y transcritas en el apartado posterior.



Promovente(s) de la iniciativa	Número de expediente asignado	Fecha de sesión del Pleno donde se expone la iniciativa y se turna a Comisiones por el presidente
Todos los integrantes de la Legislatura (42 diputados y diputadas)	10309/LXXIV	10 de octubre de 2016
Diputada Concepción Landa García Téllez y diputado Samuel Alejandro García Sepúlveda	Se anexó al expediente 10309/LXXIV	11 de octubre de 2016
Alcance para modificar la anterior iniciativa presentada por la diputada Concepción Landa García Téllez y diputado Samuel Alejandro García Sepúlveda	Se anexó al expediente 10309/LXXIV	2 de noviembre de 2016
Nueva iniciativa de la diputada Concepción Landa García Téllez y diputado Samuel Alejandro García Sepúlveda	Se anexó al expediente 10309/LXXIV	6 de diciembre de 2016
Iniciativa ciudadana de Gustavo A. de Hoyos Walther (presidente nacional de la Coparmex), Juan Pardinas (director del IMCO) y Eduardo Bohórquez, director de Transparencia Mexicana	Se anexó al expediente 10309/LXXIV	11 de enero de 2017
Iniciativa ciudadana de Jesús González Ramírez	Se anexó al expediente 10309/LXXIV	26 de abril de 2017
Iniciativa ciudadana de Sandrine Marie Denisse Molinard	10898/LXXIV	17 de mayo de 2017
Iniciativa ciudadana de Alfonso Christian Martínez Pabello	10904/LXXIV	22 de mayo de 2017



b) Las Comisiones Unidas Anticorrupción y Legislación llevaron a cabo su trabajo legislativo, celebrando 3 mesas de trabajo el quince de noviembre de dos mil dieciséis, el nueve de febrero y el cuatro de mayo de dos mil diecisiete. Finalmente, se emitió un dictamen en el que se concentró el análisis de los tres expedientes legislativos referidos (10309/LXXIV, 10898/LXXIV y 10904/LXXIV), dando lugar a la propuesta de expedición total de la legislación del sistema anticorrupción.¹⁰⁰ El documento fue aprobado y firmado por la mayoría de los integrantes de las Comisiones Unidas.

c) El miércoles treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, se llevó a cabo sesión ordinaria del Pleno del Congreso,¹⁰¹ en la que en el orden del día¹⁰² se incluyó la discusión del citado dictamen.¹⁰³ La sesión inició a las 12:21 horas, con la asistencia al pase de lista de 34 legisladores. Tras el desahogo de algunos asuntos, se sometió extender el tiempo de la sesión hasta el término del orden del día, lo que fue aprobado por unanimidad de votos. En ese sentido, el presidente convocó a un receso, suspendiendo la reunión a las 14:00 horas. La sesión se reanudó a las 17:00 horas, estando presentes 40 legisladores (se

¹⁰⁰ El dictamen no fue aportado al expediente de la controversia. Sin embargo, los datos aquí referidos se desprenden del Diario de Debates de la sesión del Pleno del Congreso de treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, en el cual se transcribió la totalidad del respectivo dictamen. Es en la parte final de esta transcripción donde se dice que se aprobó el dictamen por mayoría de votos. Sin que exista en el expediente (o en información pública en la página de internet del Congreso del Estado) algún dato que contradiga esta información. Véase, el diario de debates en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/DD%20SO%20-%20204%20MEL%20OK.pdf.

¹⁰¹ Aunque el periodo ordinario de sesiones finaliza en abril, en sesión de veintiséis de abril de dos mil diecisiete, se aprobó por **unanimidad de 37 votos a favor de prorrogar** por treinta días el periodo ordinario de sesiones. Véase, el acta correspondiente en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ACTA%20190%20SO%20M.pdf.

¹⁰² Debe resaltarse que la orden del día para la sesión del miércoles treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, fue dada a conocer al final de la sesión del martes treinta de mayo previa y aprobada por unanimidad de los presentes. De igual manera, al final de esa sesión de treinta de mayo, se convocó a la siguiente a la hora y día que marca el reglamento interior. Véase, el diario de debates correspondiente: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/DD%20SO%20-%20203%20MEL%20OK.pdf.

¹⁰³ La información que a continuación se describe de esta sesión consta en el acta correspondiente 204, la cual es pública en el portal de transparencia del Congreso y puede accederse a través del siguiente link: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ACTA%20204%20SO%20M.pdf.



incorporó después un diputado). Siendo el primer punto por tratar la presentación y discusión del aludido dictamen de las Comisiones Unidas.

d) Al respecto, consta que concedida la palabra para dar cuenta del dictamen, el diputado exponente solicitó al presidente someter a la consideración de la Asamblea la dispensa para dar lectura íntegra del dictamen en virtud de no cumplir con lo establecido en el artículo 49 del reglamento interior. Esta dispensa fue aprobada por *unanimidad* de los diputados y diputadas presentes.

e) Consiguientemente, se dio la lectura respectiva del dictamen y, una vez finalizada, se preguntó a la Asamblea si alguien quería realizar alguna reserva (el diputado Samuel Alejandro García Sepúlveda reservó los artículos 1o. y 17 de la legislación); sometiéndose posteriormente a discusión el dictamen en lo general.

f) Tras una primera participación de tres diputados a favor, por unanimidad de los legisladores presentes se aprobaron dos rondas adicionales de oradores. Por ende, participaron en la discusión un total de diecisiete diputados y diputadas de diferentes fuerzas políticas.

g) Sólo un diputado, Ángel Alberto Barroso Correa (originariamente del PAN y después independiente) sostuvo que si bien estaba a favor de ciertos aspectos del dictamen, no lo estaba en relación con otros; en particular, lo relacionado con la designación del fiscal general y el fiscal anticorrupción. Tras ser increpado por el diputado Héctor García García de que no leyó el dictamen, el diputado Barroso Correa afirmó que *"para informarle a la Asamblea que recibí el documento a las 4:57 pm del día de hoy, y creo que es evidente ante todos los medios de comunicación que lo acaban de aprobar; ayer lo circularon, hoy lo están circulando a todos en su totalidad. Yo sí lo leí y apostaría que muchos de mis compañeros que van a votar a favor, que insisto tal vez no puso atención porque se salió varias veces el diputado, pero yo estoy de acuerdo en lo general; estoy señalando ciertas vicios que yo considero que tiene la reforma y que serán argumento para vetarlo; entonces les invitaría a todos los que me pusieron atención*



a reflexionar al respecto, y a los que no me pusieron atención porque se salieron, que primero lo hagan antes de criticarlo".¹⁰⁴

h) Finalizada la discusión y sometido el dictamen a votación en lo general, se obtuvo un resultado unánime de 41 votos a favor de los presentes¹⁰⁵ (el único diputado restante de la Legislatura que no participó en esta votación –por su inasistencia a la sesión–¹⁰⁶ fue el diputado Daniel Carrillo Martínez del Partido Acción Nacional).

i) Sometida a discusión en lo particular las reservas previamente anunciadas, tras su exposición y el uso de la palabra de otro diputado, el diputado Samuel Alejandro García Sepúlveda decidió declinar la reserva. En consecuencia, se tuvo por aprobado el dictamen y se giraron instrucciones para elaborar el decreto correspondiente y para enviarlo al Ejecutivo del Estado.

j) El nueve de junio de dos mil diecisiete, el gobernador del Estado envió sus observaciones al decreto por el cual se expedía la Ley del Sistema Anticorrupción estatal. Estas observaciones fueron turnadas el día catorce de junio siguiente a las referidas comisiones unidas para su estudio.

k) Las Comisiones Unidas Anticorrupción y de Legislación llevaron a cabo su trabajo legislativo y emitieron el dictamen correspondiente, siendo signado por siete de once integrantes de la comisión anticorrupción y por nueve de once integrantes de la Comisión de Legislación.

l) El día veintiuno de junio de dos mil diecisiete, durante el periodo de receso, la Diputación Permanente del Congreso del Estado llevó a cabo sesión ordinaria, en la que un diputado puso a consideración del órgano la posibilidad

¹⁰⁴ Página 151 del Diario de Debates de la sesión de treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete. Se puede consultar como información pública en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/DD%20SO%20-%20204%20MEL%20OK.pdf.

¹⁰⁵ Véase, además del registro de votación en el acta correspondiente, el informe sobre la votación que elabora el propio Congreso: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/votaciones_may17.pdf.

¹⁰⁶ Véase, reporte de asistencia: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/d0c390a5bb5a368c-d2f42ca0bce2179b286b503a.pdf.



de convocar a la Asamblea a periodo extraordinario. Ello, con el objeto de analizar, entre otras, el dictamen relativo al expediente número 10940/LXXIV, concerniente a la respuesta a las observaciones del gobernador del Estado al decreto de expedición de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal. Sometido a votación el punto de acuerdo, fue aprobado por mayoría de 7 votos a favor, 1 en contra y 0 abstenciones (mandándose elaborar el acuerdo correspondiente).¹⁰⁷ Al final de la sesión, se aprobó el proyecto de orden del día para la próxima sesión extraordinaria del noveno periodo extraordinario y se convocó a dicha sesión para celebrarse el martes veintisiete de junio a las 12:00 horas.¹⁰⁸

m) El veintisiete de junio de dos mil diecisiete,¹⁰⁹ reunido el Pleno del Congreso, se dio apertura al Noveno Periodo Extraordinario de Sesiones.¹¹⁰ Acto seguido, se dio lectura al acuerdo que motivó la convocatoria a la sesión extraordinaria en periodo extraordinario y se expuso el orden del día.

n) Posteriormente, un diputado solicitó la palabra para requerir la dispensa de trámite establecida en el artículo 112 Bis del reglamento (lectura total de los documentos), para leer únicamente el proemio y resolutivos de varios dictámenes de comisiones, incluyendo el dictamen del expediente 10940/LXXIV relativo a las observaciones del Poder Ejecutivo. Para ello, el presidente de la directiva solicitó a la secretaria verificar el día y hora de la circulación de los dictámenes, la cual informó que los expedientes cumplieron con el requisito consistente en la circulación oportuna. Consecuentemente, la propuesta fue sometida a votación y se aprobó por unanimidad de los diputados y diputadas presentes.

o) Tras el desahogo de algunos otros asuntos, se dio cuenta del referido dictamen de respuestas a las observaciones del Poder Ejecutivo. Integrantes de

¹⁰⁷ Este acuerdo de Convocatoria, al que se le dio el número 793, fue publicado el diez de julio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado.

¹⁰⁸ Véase, el acta de la sesión de la Diputación Permanente: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ACTA%20207%20SO%20DP%20M.pdf.

¹⁰⁹ Véase, el Diario de Debates de esta sesión extraordinaria: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/DD%20PE%20-%20208%20MEL%20OK.pdf.

¹¹⁰ Al pase de lista se encontraban presentes 35 diputadas y diputados y 2 diputados ausentes con aviso (durante el transcurso de la sesión previo a la votación del dictamen correspondiente se incorporaron otros 4 legisladores).



las Comisiones Unidas dieron lectura del proemio y resolutivo del dictamen. El presidente de la directiva sometió a consideración del Pleno la discusión del asunto, sin hacerse reservas en lo particular. Hicieron uso de la palabra algunos legisladores, aprobándose dos rondas más de oradores. Hablaron a favor en total 7 legisladores a favor y 1 diputado en contra.

p) Sometido a votación el dictamen, obtuvo una mayoría de 38 votos a favor, 1 en contra y 0 abstenciones. Mandándose entonces elaborar el decreto y enviar al Ejecutivo. Finalmente, el **Decreto 280** de emisión de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el seis de julio de dos mil diecisiete.

Examen de regularidad del procedimiento legislativo

Cumplimiento de los principios democráticos al interior del procedimiento

117. Detallado lo anterior, conforme a nuestros precedentes, este Tribunal Pleno estima que **no existen vicios en el procedimiento legislativo con potencial invalidatorio**. Las iniciativas fueron correctamente turnadas; se dictaminó el asunto por parte de las comisiones unidas; se sometió a discusión y votación pública el dictamen en lo general y particular, obteniéndose la votación necesaria para su aprobación. Ello, en una sesión ordinaria de sesiones en un periodo ordinario que válidamente fue prorrogado por el propio Congreso del Estado.

118. En relación con estos puntos, si bien no se tiene constancia en el expediente sobre el procedimiento de trabajo de las comisiones ni si los documentos de trabajo fueron circulados a los integrantes de la comisión previo a su votación con la temporalidad exigida en el reglamento; lo cierto es que, aun cuando existieran esos vicios formales o de circulación de los documentos de trabajo al interior de las comisiones, eso no conllevaría una violación que conlleve la inconstitucionalidad. En la citada sesión del Pleno de treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete se dijo que el dictamen fue aprobado por mayoría de votos de los integrantes de las comisiones unidas (no existe prueba en contrario). Y del expediente o de lo ocurrido en dicha sesión no se advierte alguna incidencia en el proceso de dictaminación ni protesta por parte de los integran-



tes de las comisiones sobre el procedimiento celebrado en su interior; por lo que se estima que el dictamen fue aprobado con los votos necesarios y que fue correcta y suficiente la deliberación realizada en esa etapa de dictaminación del procedimiento.

119. Por su parte, también es cierto que, en la mencionada sesión de treinta y uno de mayo, con fundamento en el artículo 49 del reglamento, el Pleno del Congreso aprobó por unanimidad de los legisladores presentes la dispensa de la lectura total del dictamen (tomando en cuenta que no se había entregado con veinticuatro horas de anticipación). Sin que se tenga constancia en el expediente sobre la hora exacta en que se entregó el dictamen a los diputados y diputadas previo al inicio de la sesión.

120. Empero, a diferencia de otros precedentes, para llevar a cabo esta dispensa no se requería acreditar urgencia conforme a la normatividad aplicable. Solamente se necesitaba acuerdo a favor por parte del Pleno. Adicionalmente, esta falta de entrega del dictamen a los legisladores con una determinada anticipación (veinticuatro horas previas a la sesión) no incidió en la calidad de la democracia representativa ni en el derecho de las minorías a participar en condiciones de libertad e igualdad.

121. En primer lugar, porque acudieron a la sesión 41 de 42 legisladores (sólo faltó un diputado que era miembro del partido mayoritario de esa Legislatura). Todos los asistentes participaron o estuvieron en aptitud de participar en la discusión del asunto; evidenciándose una genuina intervención y atención por el Pleno a todas las posiciones políticas (mayoritarias y minoritarias) del Congreso, sin ningún tipo de exclusión, impedimento o coacción.

122. En segundo lugar, el dictamen deviene, entre otras, de una iniciativa presentada por los propios 42 diputados y diputadas, misma que fue respaldada en la mayoría de sus aspectos por las Comisiones Unidas; por lo que se considera que al recibir el dictamen previo a la sesión, los legisladores conocían parte de su contenido y, por ende, estuvieron en una posibilidad real de analizarlo a cabalidad con independencia de que no se les entregó con veinticuatro horas de anticipación. Ello aunado a que el dictamen fue aprobado por unanimidad de los 41 diputados presentes en la sesión (sin que existiera una posición



en contra del dictamen o de parte de su contenido por las minorías legislativas); debiéndose destacar sobre este aspecto como precedente aplicable la **acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015**.¹¹¹

123. En este asunto se resolvió que, si bien se solicitó la dispensa de trámite de distribución del dictamen correspondiente (así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos), tal situación no tenía un potencial invalidante puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de la dispensa y entrega del dictamen (lo cual hacía evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma); lo que se corroboró cuando después de haberse sometido a debate y votación el asunto, tampoco ningún diputado se inconformó con este procedimiento, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. Situación que demostraba que los diputados presentes en la sesión del Congreso estuvieron completamente de acuerdo tanto en aprobar la solicitud de dispensa de trámite de distribución del dictamen, como finalmente en aprobarlo en cuanto a su contenido en lo general y en lo particular.

124. Así, se dejó claro en la sentencia que el análisis del procedimiento legislativo debe realizarse en su propio contexto y que en la tramitología del asunto tiene que tomarse en cuenta si hubo o no una discrepancia sobre las mismas en el interior del órgano legislativo que evidencien que los legisladores se les privó realmente de la posibilidad de conocer y estudiar los documentos que iban a ser discutidos; en particular, si los propios legisladores se inconformaron o no con estos aspectos. Lo cual, se insiste, es un precedente útil para fallar la presente acción, ya que no haber entregado el dictamen con veinticuatro horas de anticipación a la sesión no provocó una incidencia invali-

¹¹¹ Fallado en sesión de tres de septiembre de dos mil quince, por mayoría de siete votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local: violación al principio de legalidad y democracia deliberativa. La Ministra Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.



dante en los principios democráticos que este Tribunal Constitucional debe salvaguardar: particularmente, ante el contexto que los legisladores sí estuvieron en aptitud suficiente para conocer y analizar el contenido del dictamen y ante la votación unánime de 41 integrantes de la Legislatura para aprobarlo en su generalidad.

125. Por otro lado, **contrario a lo que aduce** el Poder Ejecutivo actor en la ampliación de demanda, las **observaciones** realizadas a la legislación fueron **superadas** por el Congreso del Estado cumpliendo con la mayoría de los requisitos correspondientes y, aunque se advierte algunas deficiencias en esta etapa del procedimiento, éstas tampoco son de la magnitud necesaria para acarrear una declaratoria de inconstitucionalidad. Al respecto, la convocatoria a periodo extraordinario del Pleno del Congreso para discutir el respectivo dictamen fue suscrita por el órgano competente (con la votación necesaria) y publicada en el Periódico Oficial del Estado.¹¹²

126. Aunque no se tiene constancia en el expediente si la convocatoria fue a su vez publicada en los estrados del Congreso y entregada por oficio a los integrantes del mismo (tal como lo marca la normatividad aplicable), cabe resaltar que acudieron a la sesión de veintisiete de junio 40 de sus 42 integrantes (y los que no acudieron, justificaron su ausencia con aviso).¹¹³ Por ende, no se advierte que la ausencia de esta acreditación de entrega de la convocatoria haya privado a los diferentes integrantes del Congreso de su participación en el procedimiento legislativo.

¹¹² No se pasa por alto que la publicación de la convocatoria a periodo extraordinario se hizo con posterioridad al inicio de ese periodo extraordinario. Sobre este aspecto, nada se dice en la normatividad respecto a la temporalidad de publicación. Sólo se exige esa publicación. Sin embargo, tomando en cuenta que el objetivo de esa publicación es el conocimiento por parte de la ciudadanía de la existencia de ese periodo extraordinario, se estima que a pesar de esta deficiencia, no se actualiza un potencial invalidatorio toda vez que las sesiones del Pleno fueron públicas y durante la discusión para superar las observaciones realizadas por el gobernador se respetaron las bases mínimas que salvaguardan el principio de democracia deliberativa.

¹¹³ El acta de asistencia de la sesión de veintisiete de junio de dos mil diecisiete puede verse en el siguiente link: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/d54f9519c6e964495d33cebf-33591076ca578175.pdf.



127. Por su parte, si bien no se motivó explícitamente en la convocatoria las razones para poder dar lugar a un periodo extraordinario de sesiones a partir del veintisiete de junio de dos mil diecisiete (en términos del artículo 66, fracción IV, de la Constitución Local, que permite ese periodo cuando así convenga a la salud del Estado, lo exija el cumplimiento de alguna ley general o lo solicite el Ejecutivo), se entiende que esa motivación estaba implícita. El legislador nuevo-leonés inició y dio pie al procedimiento de creación de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal bajo la apremiante obligación impuesta en la Constitución Federal y en la Ley General del Sistema Anticorrupción (que entró en vigor el diecinueve de julio de dos mil dieciséis)¹¹⁴ de que las entidades federativas se adecuaron al nuevo modelo anticorrupción en un plazo de un año desde la entrada en vigor de la citada ley general anticorrupción. Plazo que estaba por cumplirse y que no podía esperar al inicio del próximo periodo ordinario de sesiones.

128. De igual manera, se tiene que las observaciones suscritas por el gobernador: a) fueron remitidas a las citadas comisiones unidas; b) se aprobó el dictamen respectivo con los votos necesarios;¹¹⁵ c) el dictamen se entregó a los diputados con al menos veinticuatro horas de anticipación de la sesión en periodo extraordinario;¹¹⁶ d) el dictamen se discutió en lo general y en lo parti-

¹¹⁴ Ley General del Sistema Anticorrupción

Transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes."

"Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente decreto."

¹¹⁵ Como en escenarios anteriores, aunque no se tiene constancia del trabajo legislativo ocurrido al interior de las Comisiones Unidas Anticorrupción y de Legislación, en el expediente consta que el dictamen que atiende las observaciones del gobernador fue signado por siete de once integrantes de la comisión anticorrupción y por nueve de once integrantes de la Comisión de Legislación. En la sesión se dijo que dicho dictamen fue aprobado por mayoría de votos de los integrantes de las comisiones. Sin que existan otras pruebas que refuten del dato.

¹¹⁶ La secretaria de la Directiva del Congreso certificó esta circunstancia y, aunque esto no se acreditó en el expediente con documentales, no se advierte de lo ocurrido en sesión o de algún otro elemento del expediente alguna prueba que se desacredite esta certificación realizada por la secretaria.



cular; e) se permitió la participación de los legisladores que quisieron hacer uso de la palabra a favor o en contra (por eso, incluso, se aprobaron rondas adicionales de oradores); y, f) al final se obtuvo una votación mayor a la requerida de dos tercios de los diputados presentes (se aprobó por 38 votos a favor y 1 en contra de los 42 legisladores).

129. Sobre estos puntos, el Ejecutivo accionante aduce en su demanda que no fueron realmente tomadas en cuenta sus observaciones y que debe ser criterio de esta Suprema Corte que para superarlas se requiere, no sólo la votación de dos terceras partes, sino una motivación reforzada. Este Tribunal Pleno **no comparte esta postura**. Las normas aplicables de la Constitución nuevoleonés (artículo 71) son claras al respecto: cuando el Ejecutivo emite observaciones a una ley aprobada, éstas deben ser examinadas por el Congreso y, de no ser aceptadas, para su aprobación de nuevo deberá votarse a favor por dos tercios de los diputados presentes.

130. En diversos precedentes, en particular, en las **controversias constitucionales 109/2004, 84/2004, 117 52/2004 y 148/2008**,¹¹⁷ esta Suprema Corte ha

¹¹⁷ De la que derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2006, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Toma XXIV, noviembre de 2006, página 879, de rubro y texto: "DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia de las controversias constitucionales, que no se hayan agotado previamente a la promoción de éstas los recursos o medios de defensa para la solución del conflicto, y para su actualización es indispensable que: a) exista un recurso o medio de defensa previsto en una disposición jurídica; b) esa vía ordinaria sea idónea para la solución del mismo conflicto que se plantea en la controversia constitucional o que haya sido creada para tal fin; y, c) no se haya agotado dicha vía antes de la promoción de la controversia, salvo que se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal. Conforme a lo establecido en los artículos 70, 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de veto es una prerrogativa del titular del Poder Ejecutivo Federal consistente en la posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en consideración al discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo, esto es, constituye un medio de efectiva colaboración de Poderes en el proceso para la formación de leyes. Por lo tanto, por una parte y en atención a la naturaleza jurídica del derecho de veto, la falta de su ejercicio por parte del presidente de la República en relación con una ley que impugna en



controversia constitucional, no implica el consentimiento tácito de esa ley o ese decreto, como manifestación de conformidad con su contenido, sino sólo que en ese momento del proceso legislativo no tuvo dudas o aclaraciones, hipótesis similar a la de los diputados o senadores que votan a favor de una ley y luego solicitan su invalidez mediante la acción de inconstitucionalidad; y por la otra, no se actualiza la mencionada causa de improcedencia, porque no existe un recurso o medio ordinario para subsanar una posible deficiencia legislativa o para resolver el conflicto que se plantee en la controversia constitucional, que hubiera sido necesario agotar previamente a la promoción de ésta."

¹¹⁸ De la que derivaron las siguiente tesis: emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 849, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando la materia de lo impugnado verse sobre asuntos que corresponden en su totalidad a cuestiones de índole política, éstos no están sujetos a control jurisdiccional. Así, la pretensión de que este Alto Tribunal califique las observaciones realizadas por el Ejecutivo Local a un proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, para determinar si puede o no considerársele como veto y, por tanto, si debe superarse mediante votación calificada del Congreso Local, carece de sustento constitucional en tanto que obligaría a la Suprema Corte a establecer parámetros que ni siquiera se encuentran establecidos en la Norma Fundamental, ni en la Constitución Local, para de ahí realizar un análisis sobre si tales observaciones satisfacen ese estándar, cuando el Constituyente Permanente local ha establecido el mecanismo idóneo para su superación, consistente en atender las observaciones realizadas por el Ejecutivo, o confirmar el proyecto de ley o decreto mediante la votación calificada requerida, lo cual constituye un medio de control político que representa un contrapeso a la actividad del Poder Legislativo. Por tanto, la controversia constitucional es improcedente contra el ejercicio del derecho de veto, pues al constituir un medio de control político, no es susceptible de análisis en sede judicial; además de que admitir la procedencia de la controversia constitucional en el supuesto indicado generaría la irrupción del Tribunal Constitucional en el sistema de pesos y contrapesos diseñado por el Constituyente del Estado, y la consiguiente afectación al cauce que debe seguir el proceso legislativo." y tesis emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 851, de rubro y texto: "DERECHO DE VETO. AL NO EXISTIR ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE LIMITE SU EJERCICIO EN CUANTO AL CONTENIDO, EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO PUEDE REALIZAR LIBREMENTE SUS OBSERVACIONES A CUALQUIER PROYECTO DE LEY O DECRETO. El derecho de veto consiste en la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, con la única limitante de que lo haga dentro de los primeros diez días contados a partir de que recibió el documento respectivo y, en su caso, en razón de la materia con que éste se vincule, pero sin que se advierta alguna disposición constitucional que limite el ejercicio de este derecho en cuanto a su contenido; de ahí que se presuponga la libertad que el Constituyente Permanente le ha conferido al Ejecutivo para ejercerlo, derivado de su carácter eminentemente político. En ese sentido, se concluye que el titular del Poder Ejecutivo puede realizar libremente sus observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, en virtud de que la interpretación efectuada en el escrito que las contiene no puede reputarse jurídica, sino política, ya que no se sustenta necesariamente en motivos de derecho, sino de oportunidad, referidos a intereses económicos, sociales, políticos, etcétera, es decir, bajo argumentos y razones políticas, y no sujetas a un método jurídico, pues sólo así el derecho de veto representa un meca-



entendido que el derecho de veto de un Ejecutivo Local constituye una colaboración entre Poderes que en nuestro ordenamiento jurídico abona al sistema de pesos y contrapesos. Es un medio de control político entre Poderes (de carácter subjetivo), cuyo ámbito de aplicabilidad no se encuentra condicionado por el Poder Constituyente Federal.¹¹⁹ Es decir, la viabilidad de realizar observaciones es una prerrogativa de los Ejecutivos Locales que es acorde al principio de división de poderes, sin que la Constitución Federal implemente una metodología o requisitos específicos para llevarse a cabo.

131. Por ello, cuando las propias entidades federativas no exigen un modelo específico de motivación, esta Suprema Corte nunca ha pre-condicionado, como regla general, la superación de las observaciones emitidas por el Ejecutivo a lo que hemos denominado como motivación reforzada. Según nuestra doctrina, la motivación reforzada en el procedimiento legislativo es un requisito que obedece o se activa ante la presencia de categorías sospechosas¹²⁰ o que estén

nismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo."

¹¹⁹ Como se dice de manera expresa en la **controversia constitucional 89/2013** (fallada por la Primera Sala en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil trece), en la que se ocupó de una demanda relativa a las condiciones de ejercicio del derecho de veto del Poder Ejecutivo de Nuevo León: "El veto es un medio de control político que constituye un mecanismo de control de poderes, manteniendo el equilibrio entre ellos, por lo que tiene una relevante trascendencia en un sistema como el nuestro ya que presupone una limitación del poder por el poder mismo representando el principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar la posible actuación excedida del Legislativo, al realizar su función; lo que impacta en el debate democrático del proceso de producción de una norma general y que finalmente redundará en un beneficio para los ciudadanos y en el ejercicio gubernamental, pues es un mecanismo que se ejerce previamente a la aprobación de la norma y de que sea aplicada en perjuicio de dichos ciudadanos.", (página 57 del engrose).

¹²⁰ Criterio que se refleja en la tesis P./J. 120/2009, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, de rubro y texto: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna 'categoría sospechosa', es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados deter



involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate (por ejemplo, el valor de imparcialidad y acceso a la justicia tratándose de ratificación de juzgadores).¹²¹ Supuestos que no se actualizan en el presente caso.

132. Por lo demás,¹²² lo que sí hemos sostenido, es que los Poderes Legislativos deben de cumplir con las reglas establecidas en su propia normatividad

minados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna 'categoría sospechosa', esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos –como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental– un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el Texto Constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma."

¹²¹ Criterio que se refleja en la tesis P./J. 24/2006, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1534, de rubro: "RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."

¹²² Diferente cuestión será si el acto legislativo, en sí mismo, amerita una motivación reforzada. Por ende, el que deba concurrir cierto grado de motivación incluso al superar las observaciones, no deriva del esquema del "derecho de veto", sino de que ese acto legislativo activó alguno de los supuestos constitucionales de motivación reforzada identificados en nuestra jurisprudencia.



para *tramitar y analizar* de manera puntual las observaciones del Ejecutivo; incluyendo, no sólo referirse a ellas de manera enunciativa, sino dialogar con las mismas para aceptarlas o rechazarlas al ser la justificación de este derecho de veto la colaboración entre Poderes (es decir, debe concurrir una motivación como en los actos legislativo ordinarios).¹²³

133. En el caso, se reitera, las observaciones fueron sujetas a un dictamen por parte de las Comisiones Unidas Anticorrupción y de Legislación (siguiendo el procedimiento ordinario de dictaminación) y en el respectivo documento se aprecia que respecto a cada una de las observaciones del Ejecutivo Local se expusieron argumentos específicos para desecharlas.¹²⁴

Observación del Ejecutivo	Consideración del Legislativo
Alcance del derecho de veto e indicación de violaciones en el procedimiento.	Se señala que los alcances del derecho de veto son limitados y están regulados para efectos de poder ser superados. Asimismo, se indica que el procedimiento legislativo se llevó a cabo de manera adecuada. * Páginas 21 a 23 del dictamen.

¹²³ Criterio que se refleja en la histórica tesis 131, publicada en el *Apéndice* de 1998, Séptima Época, Parte I, página 131, de rubro y texto: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."

¹²⁴ Cuya calidad argumentativa o de contenido no puede ser calificada de correcta o incorrecta por esta Suprema Corte, al ser una valoración subjetiva del Poder Legislativo dentro de ese procedimiento de colaboración de Poderes. Lo único que puede examinarse por este órgano jurisdiccional como parte del procedimiento es si se les dio trámite a las observaciones adecuadamente y si todas éstas fueron atendidas puntualmente por el legislador. Cuestión distinta es el contenido que resulte de la norma tras haberse aceptado o superado las observaciones del Ejecutivo, ya que dicho análisis formará parte, en su caso, del examen de regularidad constitucional que se haga del contenido de la norma jurídica cuyo procedimiento legislativo finalizó.



<p>Ausencia de análisis del impacto regulatorio.</p>	<p>La Ley del Sistema Anticorrupción garantiza beneficios superiores a sus costos.</p> <p>Además, la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria no cuenta con la facultad de limitar o participar en el procedimiento legislativo.</p> <p>Los órganos administrativos que contempla la Ley de Mejora Regulatoria no pueden ejercer un control político de las decisiones del legislador.</p> <p>La Ley de Mejora Regulatoria no contaba con su reglamento al momento de emitirse la legislación vetada y, por ende, no se encontraba en vigor.</p> <p>* Páginas 23 a 30 del dictamen.</p>
<p>Ausencia de estimación de impacto presupuestario.</p>	<p>La previsión del Sistema Estatal Anticorrupción se realizó previo a la aprobación del paquete fiscal 2017; por lo que se contemplaron las asignaciones presupuestarias.</p> <p>Asimismo, la legislación ordena en sus transitorios al Ejecutivo destinar recursos para la implementación del Sistema Anticorrupción.</p> <p>* Páginas 30 a 33 del dictamen.</p>
<p>Al crearse la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción como órgano descentralizado se invade las competencias del Ejecutivo Local.</p>	<p>La creación de este órgano obedece a lo previsto en la Constitución Federal y legislación general (artículo 24) en torno al sistema anticorrupción.</p> <p>Asimismo, el Poder Legislativo puede válidamente crear órganos descentralizados.</p> <p>* Páginas 33 a 39 del dictamen.</p>



<p>La legislación se basa en una reforma constitucional que fue impugnada ante la Suprema Corte.</p> <p>No se ha analizado la iniciativa presentada por el propio Ejecutivo para reformar la Constitución Local en materia de procuración de justicia y anticorrupción.</p> <p>La Ley del Sistema Anticorrupción es inválida por derivar de una reforma inconstitucional a la Constitución Local y de manera específica por lo que hace a lo que se prevé en ciertos artículos relacionados con los servidores públicos.</p>	<p>La Suprema Corte ya rechazó la solicitud de examen de cierta reforma constitucional local en la controversia constitucional 169/2017.</p> <p>El Poder Legislativo no ha emitido acuerdo alguno donde se haya determinado no tomar en cuenta la iniciativa de reforma planteada por el Ejecutivo.</p> <p>El legislador local tiene libertad y cuenta con facultades para idear su sistema anticorrupción adecuándose a la Constitución Local y a la legislación general aplicable; máxime, cuando el único que puede analizar de fondo el contenido de las normas es la Suprema Corte.</p> <p>* Páginas 39 a 41 del dictamen.</p>
<p>Se viola la división de poderes porque la legislación se basa en un decreto que establece de manera inconstitucional el procedimiento de designación y nombramiento del Magistrado de la Sala Especializada, del fiscal general y de los fiscales especializados en Combate a la Corrupción y Delitos Electorales.</p>	<p>La ley se basa en reformas realizadas a la Constitución Local que cimentaron el sistema anticorrupción estatal; incluyendo el procedimiento de designación de varios servidores públicos que participan en ese sistema. Lo cual se hizo en libertad configurativa y buscando un equilibrio de Poderes.</p> <p>* Páginas 41 a 43 del dictamen.</p>
<p>Se viola la supremacía constitucional porque la legislación adopta inconstitucionalmente la división del Ministerio Público en dos órganos autónomos con diversas reglas para su designación.</p>	<p>La legislación no divide la función del Ministerio Público. Sólo se asignan facultades específicas.</p> <p>* Página 44 del dictamen.</p>
<p>Se viola el principio de legalidad porque la nueva legislación no se adecua a las bases establecidas en la ley general en torno a la integración y atribuciones del comité coordinador.</p>	<p>El legislador local buscó adecuarse a la legislación general, pero también se tienen competencia propia para agregar ciertos supuestos y facultades a sus autoridades locales en materia anticorrupción.</p> <p>* Páginas 44 a 49 del dictamen.</p>



Consideraciones relativas al examen del impacto regulatorio

134. Ahora bien, como se ha venido insistiendo, como en cualquier otro caso, para poder declarar la invalidez del procedimiento legislativo no basta con verificar el incumplimiento formal de trámites en su interior, sino que tiene que existir una ponderación entre el principio de economía procesal y el de equidad en la deliberación democrática. Bajo esa tónica, **no compartimos** la posición del Ejecutivo Local planteada en su primera ampliación de demanda en cuanto a que debe declararse inconstitucional el procedimiento de emisión de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal al no haberse acatado la normatividad relativa a la mejora regulatoria.

135. A nuestro juicio, si bien no se llevó a cabo este examen de mejora regulatoria, lo cual es una violación a uno de los requisitos previstos en ese momento en una ley secundaria (que tiene la misma calidad democrática que la orgánica del Poder Legislativo, es reglamentaria del Texto Constitucional Local e incluye obligaciones autoimpuestas por el propio Congreso), se estima que esas deficiencias legislativas **no son de potencial invalidatorio** al no haber incidido en el contenido mínimo ya referido de los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa.

136. Al respecto, en principio, debe explicarse que la Ley para la Mejora Regulatoria y la Simplificación Administrativa del Estado de Nuevo León fue publicada el dieciocho de enero de dos mil diecisiete. Ésta abrogó la Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León¹²⁵ y en sus artículos transito-

¹²⁵ En esa legislación abrogada, el Poder Legislativo no formaba parte de las entidades obligadas a cumplir ciertos lineamientos relativos a la mejora regulatoria. Solamente cooperaba a través del desarrollo de planes, programas y acciones de mejora regulatoria (artículo 11 abrogado).

Esa fue la interpretación que realizó esta Suprema Corte en la **controversia constitucional 73/2011** (página 68 del engrose), fallada el catorce de febrero de dos mil trece, en la que se argumentó que dicha legislación sólo tenía como destinatarios a las dependencias y entidades de la administración pública estatal que pretendieran proponer disposiciones generales.

Fue a raíz de esta interpretación y otros factores, que se modificó la Constitución Local y se emitió la nueva ley de mejora regulatoria publicada en el dos mil diecisiete; tal como se puede apreciar de algunas de las razones expuestas por el legislador en el dictamen relativo a la expedición de la Ley para la Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa del Estado. Véase, el dictamen en el siguiente link: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ba1da422c3eac0111d30a9870160f9a-55945feec.pdf.



rios¹²⁶ se expuso, entre otras cuestiones: a) que entraba en vigor al día siguiente de su publicación; b) que el Ejecutivo debía expedir el reglamento en un periodo de 180 días naturales (y mientras estaría vigente la reglamentación anterior); c) que los sujetos obligados deberían informar a la Comisión Estatal del nombramiento de su enlace oficial de mejora regulatoria en un lapso de un mes a la instalación formal de ésta, y d) que el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria se instalaría dentro del mes siguiente a la entrada en vigor de la ley.

¹²⁶ **Transitorios**

"Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

"Segundo. Se abroga la Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado en fecha 01 de octubre de 2009.

"Tercero. Los Programas de Mejora Regulatoria a que se refieren los artículos 39 al 44, deberán ser expedidos en un plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de esta ley.

"Cuarto. El Ejecutivo Estatal expedirá el reglamento de la presente ley en un periodo de 180 días naturales a partir de la publicación de la presente ley. Hasta en tanto se emitan dichos reglamentos, seguirán aplicándose las disposiciones reglamentarias vigentes, en todo aquello que no la contravengan.

"Quinto. El Consejo Estatal de Mejora Regulatoria se instalará dentro del mes siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, y propondrá al Ejecutivo Estatal su reglamento interior, en un plazo no mayor a 180 días naturales, contados a partir de la fecha de su instalación.

"Sexto. Se deberá adecuar la legislación en materia de mejora regulatoria de los Municipios, en atención a lo dispuesto en el artículo 17 de esta ley, en un plazo no mayor de 180 días naturales contado a partir de la entrada en vigor de la misma.

"Séptimo. Los sujetos obligados deberán informar a la Comisión Estatal, en un lapso de un mes a la instalación formal de ésta, del nombramiento de su enlace oficial de mejora regulatoria.

"Octavo. El Catálogo Estatal de Trámites y Servicios deberá estar integrado en un término de tres meses a partir de la entrada en vigor de esta ley, y las disposiciones aplicables entrarán en vigor una vez que la comisión publique en el Periódico Oficial del Estado el acuerdo de que el catálogo se encuentra operando.

"Noveno. Los Municipios expedirán su propio reglamento en la materia en un plazo de 6 meses, contado a partir de la entrada en vigor de la ley, el cual será publicado en el Periódico Oficial del Estado. Concluido este plazo, las Comisiones Municipales de Mejora Regulatoria deberán integrarse e instalarse en un plazo de un mes.

"Décimo. La VUMAT y VUC deberán estar integradas y operando en un término de un año a partir de la entrada en vigor de esta ley, y las disposiciones aplicables entrarán en vigor una vez que el R. Ayuntamiento publique en su gaceta municipal los tramites a operar y los mecanismos de cada una

"Décimo primero. Todos los asuntos pendientes de resolución en materia de mejora regulatoria, pasarán a la Comisión Estatal o Comisiones Municipales, según corresponda, instalada en los términos de la presente ley."



137. En ese sentido, al momento de la dictaminación y aprobación del Decreto 280 hoy reclamado, los artículos 1 y 2 de la ley de mejora regulatoria señalaban que (estos y otros preceptos sufrieron una reforma sustancial en septiembre de dos mil diecisiete)¹²⁷ la legislación era reglamentaria del artículo 24, párrafo noveno, de la Constitución Local y que: i) su objeto radicaba en crear el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria y establecer los principios, bases generales, procedimientos, ii) así como los instrumentos necesarios para que las leyes emitidas por el Congreso del Estado de Nuevo León y las normas de carácter general que emita cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo gubernamental (de los 3 niveles de gobierno), así como órganos autónomos del ámbito estatal y municipal garanticen beneficios superiores a sus costos y el máximo bienestar para la sociedad.¹²⁸

¹²⁷ Estas modificaciones a la ley de mejora regulatoria tuvieron como objeto, entre otros, eliminar ciertas obligaciones que se le habían impuesto al Poder Legislativo en el procedimiento legislativo de propuestas de leyes o reformas legales. Véase, como ejemplo, la reforma realizada al artículo 90 de la ley que se detalla más adelante.

¹²⁸ **Constitución Local**

"Artículo 24. ...

(Adicionado, P.O. 13 de mayo de 2016)

"El Congreso del Estado mediante una ley creará el sistema estatal de mejora regulatoria, así como los instrumentos necesarios para que las leyes que emita dicho Congreso y las normas de carácter general que emita cualquier autoridad, entidad, órgano, organismo gubernamental o autónomo en el ámbito estatal y municipal, garanticen que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos, que fomenten la transparencia, la racionalidad y el máximo bienestar para la sociedad. La ley establecerá la creación de un catálogo estatal que incluya todos los trámites y servicios estatales y municipales, con el objetivo de generar seguridad jurídica y facilitar su cumplimiento privilegiando el uso de las tecnologías de la información. La inscripción en el catálogo y su actualización será obligatoria para cada una de las autoridades arriba mencionadas en los términos que establezca la ley."

Ley para la Mejora Regulatoria y la Simplificación Administrativa del Estado de Nuevo León (normas vigentes al momento del procedimiento legislativo de dictaminación y aprobación del decreto impugnado)

"Artículo 1. La presente ley tiene como objetivo crear el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria, estableciendo los principios, bases generales, procedimientos así como los instrumentos necesarios para que las leyes emitidas por el Congreso del Estado de Nuevo León y las normas de carácter general que emita cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo gubernamental, así como órganos autónomos del ámbito estatal y municipal garanticen beneficios superiores a sus costos y el máximo bienestar para la sociedad.

"Al efecto, esta ley ordena la creación de un catálogo estatal de trámites y servicios que incluya todos los trámites y servicios estatales y municipales, sus requisitos, costos y términos de duración, con el objetivo de generar seguridad jurídica y facilitar su cumplimiento mediante el uso de las tecnologías de la información. La inscripción en el catálogo y su actualización será obligatoria."



138. Por su parte, en los artículos 2 y 3, fracción XXXI, se reconocía al Poder Legislativo como sujeto obligado¹²⁹ y en el artículo 90¹³⁰ se establecía que los

"Artículo 2. Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en el Estado de Nuevo León y sus Municipios, reglamentaria del noveno párrafo del artículo 24 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, obligatorio para todas las autoridades, entidades, órganos u organismos gubernamentales del ámbito estatal y municipal en sus respectivos ámbitos de competencia.

"Dichas disposiciones deberán ser publicadas por los sujetos obligados en el Periódico Oficial del Estado.

"El seguimiento e implementación de la Ley corresponde al Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, a la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria, Poder Judicial, Poder Legislativo y a las Comisiones Municipales de Mejora Regulatoria, en el ámbito de sus respectivas competencias.

"La presente ley, no será aplicable en los procedimientos administrativos que se llevan en forma de juicio, Tribunal de Justicia Administrativa, Juicios Laborales ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, Procedimientos de Responsabilidad de Servidores Públicos ante la Contraloría y Transparencia Gubernamental, Procedimiento de Arbitraje Médico ante la Comisión Estatal de Arbitraje Médico, Ministerio Público en ejercicio de sus atribuciones constitucionales."

¹²⁹ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por: ...

"XXXI. Sujetos obligados: Los mencionados en el primer párrafo del artículo 2 de la presente ley;

"a) Poder Ejecutivo: Las dependencias y entidades de la administración pública central y paraestatal;

"b) Poder Legislativo;

"c) Poder Judicial;

"d) Los Municipios, incluyendo sus dependencias, organismos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación municipal y sus fideicomisos;

"e) Cualquier otro órgano o autoridad estatal o municipal."

¹³⁰ **Normas de la ley de mejora regulatoria vigentes al momento de emitirse el decreto reclamado**

"Artículo 90. Los proyectos de ley que se presenten en el Congreso del Estado por parte del Ejecutivo Estatal o cualquier ente gubernamental que se trate de los 3 niveles de gobierno deberán estar acompañados del análisis al que se hace referencia en el artículo 26 de la presente legislación.

"En el caso de las iniciativas ciudadanas se procesarán las mismas sin el análisis anterior, no obstante a la Comisión Legislativa que sean turnadas y como parte del dictamen que elabore de la misma se requerirá en aquellos casos que sean aprobatorias se acompañe a dicho documento del análisis referido en el párrafo anterior. Siempre que dicha disposición pueda implicar un costo de cumplimiento para los particulares. Igualmente se exceptúa (sic) los asuntos mencionados en el artículo 30, de la presente ley. De igual forma las disposiciones de carácter general presentadas en los Ayuntamientos, deberán acompañarse de un análisis que considere como mínimo los elementos descritos en el artículo 29 de esta ley.

"Para este efecto las leyes y reglamentos que rigen el funcionamiento del Congreso del Estado y los Municipios adecuarán en la medida que resulte necesario, las disposiciones que resulten aplicables para permitir la aplicación del análisis."

"Artículo 91. El Congreso del Estado de Nuevo León a través del Centro de Estudios Legislativos, realizará revisiones periódicas de las leyes en vigor para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y los impactos generados como resultado de su aplicación, a fin de analizar su pertinencia y mejora continua."



proyectos de ley presentados por el Ejecutivo Estatal o cualquier ente gubernamental (de los 3 niveles de gobierno), para ser examinados por el Congreso del Estado, debían estar acompañados del análisis de impacto regulatorio.

139. Especificándose, por una parte, que cuando la iniciativa de ley fuera ciudadana, se tramitaría la misma sin ese análisis, pero la comisión legislativa del Congreso como parte de dicho procedimiento de dictaminación debía acompañar al dictamen el análisis de impacto regulatorio (siempre que dicha disposición pueda implicar un costo de cumplimiento para los particulares) y, por la otra, las leyes y reglamentos que rigen el funcionamiento del Congreso del Estado y los Municipios deberán adecuarse en la medida que resulte necesario para permitir la aplicación del análisis.

140. Las condiciones y requisitos del análisis de impacto regulatorio y del dictamen de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria se encuentran detalladas en los artículos 25 a 38 de la legislación. Entre los que destacan que para poder eximir la obligación de elaborar el análisis cuando la propuesta regulatoria no implique costos de cumplimiento para los particulares, el órgano o entidad estatal que corresponda deberá consultarlo con la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria, la cual resolverá en un plazo que no podrá exceder de cinco días hábiles de conformidad con los criterios para la determinación de dichos costos o causas antes señaladas que al efecto establezcan en disposiciones de carácter general.¹³¹ Así como que los sujetos obligados deberán abstenerse de soli-

¹³¹ "Artículo 30. Cuando los sujetos obligados elaboren propuestas regulatorias, los presentarán a la comisión o a la Comisión Municipal, según corresponda, junto con un análisis que contenga los elementos que ésta determine, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 42 de esta ley, cuando menos treinta días antes de la fecha en que pretendan publicarse en el Periódico Oficial o someterse a la consideración del titular del Ejecutivo Estatal o el Municipio, según corresponda.

"En caso que ésta requiera de la aprobación del Congreso, el Ejecutivo Estatal deberá remitir para conocimiento y valoración de los legisladores, dicho análisis junto con la iniciativa de ley o decreto que corresponda.

"Se podrá autorizar que el análisis se presente hasta en la misma fecha en que se someta la propuesta regulatoria al titular del Ejecutivo Estatal, el Municipio o se expida la disposición, según corresponda, cuando ésta pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia. En estos casos deberá solicitarse la autorización para el trato de emergencia ante la comisión o a la Comisión Municipal, para lo cual deberá acreditarse que la disposición:



citar la publicación de Disposiciones de Carácter General que no hayan sido dictaminadas favorablemente por la comisión respectiva o hayan sido sujetas de autorización o exenciones a que se refiere este capítulo (artículo 36).

141. Ahora bien, a partir de lo anterior, del expediente de la controversia constitucional **no se advierte que exista algún análisis de impacto regulatorio** en el procedimiento legislativo del decreto impugnado (o se haya otorgado una exención del mismo), **ni que se haya dado cumplimiento** al resto de disposiciones aplicables en materia regulatoria. Ello, tomando en cuenta que la nueva legislación de mejora regulatoria ya se encontraba vigente desde la etapa de recepción de iniciativas y dictaminación y, el dictamen que dio lugar a la Ley del Sistema Anticorrupción estatal impugnada, fue motivado precisamente por tres iniciativas ciudadanas presentadas el veintiséis de abril y el diecisiete y veintidós de mayo de dos mil diecisiete.

142. **No obstante lo anterior**, como se adelantó, a pesar de la existencia de esta deficiencia legislativa,¹³² **se considera que no están presentes las**

"I. Busque evitar un daño inminente, o bien atenuar o eliminar un daño existente a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y sanidad vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía;

"II. Tenga una vigencia no mayor de seis meses, misma que, en su caso, podrá ser renovada por una sola ocasión por un periodo igual o menor; y,

"III. No se haya solicitado previamente trato de emergencia para una disposición con contenido equivalente.

"Tomando en consideración los elementos anteriormente descritos, la comisión o la Comisión Municipal, según corresponda, deberá resolver la autorización para trato de emergencia en un plazo que no excederá de cinco días hábiles.

"Se podrá eximir la obligación de elaborar el análisis cuando la propuesta regulatoria no implique costos de cumplimiento para los particulares o tratándose de temas fiscales o sean para evitar poner en riesgo la seguridad y/o salud de la población. Cuando una dependencia, entidad o autoridad estatal o municipal estime que el proyecto pudiera estar en este supuesto, lo consultará con la comisión o la Comisión Municipal, según corresponda, la cual resolverá en un plazo que no podrá exceder de cinco días hábiles, de conformidad con los criterios para la determinación de dichos costos o causas antes señaladas que al efecto establezcan en disposiciones de carácter general."

¹³² No se pasa por alto que, formalmente, el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria (el cual se integra por varios funcionarios y personas, entre ellos la titular de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria) se integró hasta el veintiséis de mayo de dos mil diecisiete. Empero, la vigencia de la legislación de mejora regulatoria y el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados no se encontraba sujeto a dicha condición.



condiciones para una declaratoria de invalidez. La emisión de la Ley del Sistema Anticorrupción obedeció al cumplimiento de la Constitución Federal y la ley general en la materia.

143. Por ello, el legislador no buscó incorporar cualquier tipo de regulación con un impacto regulatorio desproporcionado o carente de sentido. Su objeto fue adecuar el régimen estatal a lo exigido en el ordenamiento por disposiciones de rango constitucional o general. Y bajo esa lógica, el procedimiento legislativo no privó a los legisladores estatales de su capacidad para deliberar y adoptar los contenidos normativos que consideraran más apropiados para su régimen interno.

144. Como se expuso, en el procedimiento legislativo del que derivó el decreto reclamado se permitió a todas las fuerzas políticas participar y discutir en condiciones de libertad e igualdad; lo anterior, con pleno conocimiento del objeto de la reforma y buscándose en todo momento cumplir con los mandatos del Poder Reformador Federal. El trabajo legislativo del Pleno del Congreso fue público y se respetaron las reglas de votación para la aprobación de la legislación; por lo que, al final de cuentas, fue el órgano que detenta la representatividad popular (de todas las visiones políticas) el que decidió la pertinencia o no de una legislación.

145. Con estos razonamientos no se demerita la importancia que pueda tener, en un grado técnico, el análisis del impacto regulatorio y la opinión que en ese momento debía realizar un órgano experto de la administración pública (la Comisión Estatal) en torno a los beneficios y costos que pueda llegar a tener una determinada legislación. Empero, la razón de ser del cumplimiento de estos lineamientos de mejora regulatoria en el procedimiento legislativo de creación o reforma de una ley, radica en otorgar los elementos suficientes a los distintos representantes populares para la toma de su decisión. Y aunque estos elementos estuvieron ausentes en el caso concreto, **no se evidencia que dicha ausencia haya generado una afectación a los valores democráticos** que esta Suprema Corte busca salvaguardar.



146. No es obstáculo para esta conclusión lo resuelto en la **controversia constitucional 132/2017**, fallada por el Tribunal Pleno el catorce de mayo de dos mil veinte. En ese caso se declaró la inconstitucionalidad de un decreto por violaciones en el procedimiento legislativo por parte del Congreso Local, siendo relevante en esa invalidez la falta de cumplimiento de requisitos adicionales al procedimiento legislativo previsto en la ley orgánica del Congreso: como el análisis del impacto presupuestario de la ley o reforma previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y/o a los Municipios que se viera incidiada.

147. Lo anterior, pues el precedente y el caso que nos ocupa son distintos. En el precedente estaba en juego un factor importante que era, no sólo el análisis del impacto presupuestario como uno más de los requisitos del procedimiento legislativo de dictaminación, sino que la legislación local requería una consulta previa a los órganos o Municipios que se pudieran ver afectados. Ese escenario normativo no se actualiza en la legislación de Nuevo León.

148. Adicionalmente, la razón concluyente para declarar la invalidez del procedimiento legislativo, fue que esa deficiencia de ausencia de análisis presupuestario y consulta previa se valoraba en el contexto de ese procedimiento, en el que no se había entregado adecuadamente el dictamen y los legisladores no habían podido participar y analizar la propuesta de reforma en condiciones de libertad e igualdad. Este escenario tampoco se encuentra presente en el presente caso. Como se ha dicho, en el asunto que nos ocupa se respetaron los principios democráticos al interior del órgano legislativo.

Consideraciones relativas a la estimación presupuestaria

149. Finalmente, este Tribunal Pleno **tampoco coincide** con los razonamientos del Ejecutivo Local actor consistentes en que debe declararse inconstitucional el procedimiento de emisión de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal. Lo anterior, al no haberse acatado lo previsto en los artículos 8 y 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y



los Municipios¹³³ y 23 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.¹³⁴

150. La primera legislación contemplaba, en el dos mil diecisiete, diferentes obligaciones y requisitos a cumplir por los Ejecutivos y Legislativos de las entidades federativas: i) toda propuesta de aumento o creación de gasto del presupuesto de egresos de los Estados deberá acompañarse con la correspondiente iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones; ii) los Ejecutivos Estatales tienen la obligación de realizar una estimación de impacto presupuestario en las iniciativas de ley que se presenten a consideración de la Legislatura, y iii) todo proyecto de ley que sea sometido a votación del Pleno de la Legislatura Local deberá incluir en su dictamen una estimación del impacto presupuestario.

151. Por su parte, la legislación financiera del Estado de Nuevo León, en el artículo señalado, preveía que, a toda iniciativa o proposición por parte de los

¹³³ **Ley de Disciplina Financiera (vigentes al momento de emisión del decreto impugnado):**

"Artículo 8. Toda propuesta de aumento o creación de gasto del presupuesto de egresos, deberá acompañarse con la correspondiente iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones en otras provisiones de gasto.

"No procederá pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto de egresos, determinado por ley posterior o con cargo a ingresos excedentes. La Entidad Federativa deberá revelar en la cuenta pública y en los informes que periódicamente entreguen a la Legislatura Local, la fuente de ingresos con la que se haya pagado el nuevo gasto, distinguiendo el gasto etiquetado y no etiquetado."

"Artículo 16. El Ejecutivo de la entidad federativa, por conducto de la secretaria de finanzas o su equivalente, realizará una estimación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos que se presenten a la consideración de la Legislatura Local. Asimismo, realizará estimaciones sobre el impacto presupuestario de las disposiciones administrativas que impliquen costos para su implementación.

"Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno de la Legislatura Local, deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto.

"La aprobación y ejecución de nuevas obligaciones financieras derivadas de la legislación local, se realizará en el marco del principio de balance presupuestario sostenible, por lo cual, se sujetarán a la capacidad financiera de la entidad federativa."

¹³⁴ "Artículo 23. A toda iniciativa o proposición por parte de los diputados integrantes del Congreso, de modificación de partidas al presupuesto de egresos contenido en la iniciativa de Ley de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, con la información necesaria para su análisis, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal."



legisladores estatales de modificación de partidas al presupuesto de egresos, debe incluir la correspondiente iniciativa de ingreso, con la información necesaria para su análisis si se altera el equilibrio presupuestal.

152. Así las cosas, en primer lugar, se estima que lo previsto en la legislación financiera local no es aplicable al caso concreto ya que no se modificaron formalmente partidas presupuestales. En segundo lugar, y **contrario a la opinión del accionante**, del procedimiento legislativo del decreto impugnado se advierte que los legisladores sí incluyeron una valoración del costo de la generación del sistema estatal anticorrupción. Si bien no se hizo explícitamente en el primer dictamen, tras las observaciones del Ejecutivo, en el segundo dictamen se argumentó que las previsiones económicas para el inicio del sistema anticorrupción ya se incluían en la Ley de Egresos para el ejercicio fiscal 2017: se había asignado presupuesto explícitamente para el sistema anticorrupción y en los artículos transitorios¹³⁵ de la ley se proponían las adecuaciones necesarias para cubrir los costos.

¹³⁵ **Ley del Sistema Anticorrupción estatal (transitorios):**

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

"Segundo. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos y los Ayuntamientos, deberán expedir los, reglamentos y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en la presente ley.

"Dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, el Congreso del Estado deberá adecuar la Ley de Gobierno Municipal, respecto a lo ordenado por el artículo 43 de la presente ley.

"Tercero. Dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso del Estado, a través de la comisión anticorrupción emitirá la convocatoria para la designación del comité de selección.

"Cuarto. Para efectos del artículo 14, el comité de selección nombrará a los integrantes del comité de participación ciudadana, en los términos siguientes: ...

"Quinto. La sesión de instalación del comité coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, se llevará a cabo dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a que se haya integrado en su totalidad el comité de participación ciudadana en los términos de los párrafos anteriores.

"Sexto. La Secretaría Ejecutiva deberá iniciar sus operaciones, a más tardar sesenta días posteriores a la sesión de instalación del comité coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción. Para tal efecto, el Ejecutivo proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables.

"Séptimo. El Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, deberá destinar durante el presente ejercicio fiscal los recursos presupuestales aprobados



153. El Ejecutivo Local aduce que esta previsión del Congreso no era suficiente, pues únicamente se asignó presupuesto para el Comité Ciudadano (por \$7'461,260.00), para la nueva Fiscalía Anticorrupción (\$74'796,676) y para la Unidad Anticorrupción (\$16'500,174), pero no para la totalidad de órganos que integran dicho sistema estatal. Sin embargo, como primer supuesto importante a destacar, este Tribunal Pleno entiende que la estimación realizada por el Congreso se fundamentó en que la entrada en vigor del sistema se llevaría a cabo de manera escalonada en la segunda mitad del año (y en el siguiente año) a partir del nombramiento de los diversos órganos que integran el sistema y, para ello, a juicio del Congreso, sólo era necesario esa estimación de dinero para el ejercicio fiscal 2017.

154. Además, el Congreso tuvo el cuidado de indicar en los transitorios que de integrarse la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción en ese año, el Ejecutivo Local debería proveer los recursos correspondientes en términos de las disposiciones aplicables (lo que implica la obligación de generar nuevos costos y, consecuentemente, delimitar los ingresos y solicitar las adecuaciones presupuestarias), así como de destinar los recursos ya presupuestados para este sistema en la Ley de Egresos para el ejercicio fiscal 2017 e incluir las partidas presupuestarias necesarias en la elaboración de la iniciativa de la Ley de Egresos para el ejercicio fiscal 2018.

155. Por tanto, se estima que lo ocurrido en esta fase del procedimiento no da lugar a una declaratoria de inconstitucionalidad de las actuaciones del Congreso del Estado en torno a las estimaciones de gasto. Incluso, porque la valoración de si la estimación de gasto realizada por el Congreso fue o no acertada (como lo pretende el Ejecutivo), no es un elemento que pueda verificarse al analizarse el cumplimiento de las fases del procedimiento legislativo si no se exige de esa manera en la legislación general.

en la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2017, a fin de iniciar las operaciones del Sistema Estatal Anticorrupción.

"Octavo. El Ejecutivo del Estado en la elaboración de la iniciativa de Ley de Egresos del Estado, para el ejercicio fiscal 2018, deberá incluir las partidas presupuestarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley."



156. Adicionalmente, en relación con esta temática y con la interpretación del alcance de la ley de disciplina financiera con la normatividad local, aunque no se estudió de manera específica como parte de un examen del procedimiento legislativo, este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 93/2016** argumentó:

"Ahora bien, si con la cita de lo dispuesto en los artículos 166 Bis y 166 ter del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como 16 párrafo segundo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, lo que pretende el Instituto accionante es denunciar un vicio en el proceso legislativo de la ley impugnada, en cuanto a que no se acompañó al respectivo anteproyecto de iniciativas de leyes y decretos que se tenga programado presentar al Congreso Local, la evaluación de impacto presupuestal que a la vez, debe remitirse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal, lo cierto es que, si bien de autos no se advierte constancia que confirme el cumplimiento de dichas disposiciones, lo cierto es que en los propios ordenamientos que invoca el instituto accionante, no se contiene disposición que sancione con invalidez las leyes que no precedan del cumplimiento de dicho requisito, mismo que, en su caso, podría en extremo implicar la sanción de los servidores públicos involucrados en la elaboración y entrega de las respectivas iniciativas de leyes, pero no la afectación del proceso legislativo, máxime que dicha condición sólo conlleva que la respectiva autoridad hacendaria, formule las recomendaciones que estime pertinentes."

157. En suma, con base en todo lo expuesto en los párrafos anteriores, esta Suprema Corte reconoce la **validez** del procedimiento legislativo que dio lugar al **Decreto 280**, mediante el cual se expidió la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León.

VIII.3. Análisis del procedimiento legislativo de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Nuevo León

158. En el tercer concepto de invalidez de la tercera ampliación de demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León alega que el **Decreto 314**



(mediante el cual se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado) fue emitido transgrediéndose los principios de legalidad, seguridad jurídica y división de poderes y, por ende, generando una invasión de competencias. Este Tribunal Pleno considera dichos razonamientos como **infundados** en atención a las consideraciones que siguen.

Descripción del trámite y aprobación de la ley

159. El procedimiento de emisión del **Decreto 314** se siguió de la siguiente forma:¹³⁶

a) El treinta de noviembre de dos mil dieciséis, se presentó una iniciativa por diversos diputados y diputadas de la Legislatura¹³⁷ para la creación de una Ley Orgánica del Ministerio Público en el Estado de Nuevo León. Esa iniciativa se registró con el número de expediente 10592/LXXIV y fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y Seguridad Pública el treinta de noviembre siguiente.

b) Las Comisiones Unidas emitieron el respectivo dictamen, cambiando la denominación propuesta de la legislación a "Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Nuevo León" y acogiéndose a la mayoría de las consideraciones de la iniciativa con ciertos cambios sobre el procedimiento de designación de las fiscalías y en el régimen transitorio, entre otros aspectos.¹³⁸

¹³⁶ Las normas de la Constitución Local, Ley Orgánica del Poder Legislativo y Reglamento Interno que rigieron el procedimiento legislativo son las mismas que fueron aludidas y transcritas en los apartados VIII.1. y VIII.2; salvo ciertas normas aplicables a la mejora regulatoria que fueron modificadas durante el procedimiento legislativo de este Decreto 314, las cuales se detallarán más adelante.

¹³⁷ En la iniciativa se dice que es presentada por 40 de los 42 diputados y diputadas de la Legislatura. Empero, del documento de acceso público en internet (no se aportó al expediente), la iniciativa sólo se encuentra firmada por 26 de esos diputados y diputadas, los cuales pertenecían a la mayoría de las fuerzas políticas que integraban la LXXIV Legislatura (PAN, PRI, independientes, PT y Nueva Alianza). Véase: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/LXXIV-2016-EXP-10592-DIP.%20MARCO%20ANTONIO%20GZZ%20VALDEZ%20INICIATIVA%20DE%20LEY%20ORGANICA%20DEL%20MINISTERIO%20PUBLICO.pdf.

¹³⁸ El dictamen no fue aportado al expediente de la controversia. Sin embargo, los datos aquí referidos se desprenden del Diario de Debates de la sesión del Pleno del Congreso de veintisiete (que



c) El día veintiuno de junio de dos mil diecisiete, durante el periodo de receso, la Diputación Permanente del Congreso del Estado llevó a cabo sesión ordinaria, en la que un diputado puso a consideración del órgano la posibilidad de convocar a la Asamblea a periodo extraordinario. Ello, con el objeto de analizar, entre otras, el dictamen relativo al citado expediente número 10592/LXXIV (en esta convocatoria de periodo extraordinario también se analizó el dictamen de observaciones de la Ley del Sistema Anticorrupción analizado en el apartado anterior).

d) Sometido a votación el punto de acuerdo, fue aprobado por mayoría de 7 votos a favor, 1 en contra y 0 abstenciones de los integrantes de la Diputación Permanente (mandándose elaborar el acuerdo correspondiente).¹³⁹ Al final de la sesión, se aprobó el proyecto de orden del día para la próxima sesión extraordinaria del noveno periodo extraordinario y se convocó a dicha sesión para celebrarse el martes veintisiete de junio a las 12:00 horas.¹⁴⁰

e) El veintisiete de junio de dos mil diecisiete,¹⁴¹ reunido el Pleno del Congreso, se dio apertura al Noveno Periodo Extraordinario de Sesiones. Tras desahogarse una variedad de asuntos, aproximadamente a las 18:00 hrs., se sometió a consideración del Pleno tomar un receso al haberse calificado la sesión de permanente, para retomarse la sesión a las 10:30 hrs. del día siguiente. Propuestas que se aprobó por unanimidad de los presentes.

f) Transcurrido el receso, a las 11:23 hrs. del veintiocho de junio de dos mil diecisiete, se dio inicio a la sesión para solicitarse otro receso. La sesión se re-

continuó el veintiocho) de junio de dos mil diecisiete, en el cual se transcribió la totalidad del respectivo dictamen. Es en la parte final de esta transcripción donde se dice que se aprobó el dictamen por mayoría de votos. Sin que exista en el expediente (o en información pública en la página de internet del Congreso del Estado) algún dato que contradiga esta información.

¹³⁹ Este acuerdo de convocatoria, al que se le dio el número 793, fue publicado el diez de julio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado.

¹⁴⁰ Véase, el acta de la sesión de la Diputación Permanente: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ACTA%202017%20SO%20DP%20M.pdf.

¹⁴¹ Véase, el Diario de Debates ya descrito en un pie de página del apartado anterior, así como el acta de la sesión correspondiente, en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ACTA%202018%20PE%20M.pdf.



anudó a las 12:05 hrs. de ese mismo día (estando presente 37 de los 42 legisladores) y, como segundo punto, se sometió a debate el dictamen del citado expediente número 10592/LXXIV. Un diputado solicitó el uso de la palabra para expresar que, dado que no se cumplía con lo previsto en el artículo 49 del reglamento, se requería la dispensa de este trámite y, por ende, se debía dar lugar a la lectura íntegra del dictamen. El Pleno del Congreso aprobó dicha dispensa por unanimidad de los presentes.

g) Consecuentemente, se dio lectura íntegra al dictamen y, una vez finalizada, se preguntó a la Asamblea si alguien quería realizar alguna reserva. El diputado Samuel Alejandro García Sepúlveda reservó los artículos 36, 38, 40 y décimo segundo transitorio y la diputada Eva Patricia Salazar Marroquín los artículos 6, 14, 24, 32, 38 y tercero transitorio.

h) Acto seguido, se sometió a discusión el dictamen en lo general. Participaron dos diputados en contra del dictamen y cinco a favor. Finalizada la discusión y sometido el dictamen a votación en lo general, se obtuvo un resultado de 32 votos a favor, 3 en contra y 0 abstenciones de los presentes en ese momento de la sesión.¹⁴²

i) Puestas a debate en lo particular las reservas previamente anunciadas, la diputada Salazar Marroquín pidió que las suyas fueran votadas en bloque. Tras su exposición y posterior discusión, se aprobaron dichas reservas con 27 votos a favor, 0 votos en contra y 2 abstenciones. Enseguida, el diputado García Sepúlveda expuso los motivos de sus reservas. Tras permitirse el uso de la palabra a favor o en contra de las propuestas, se sometió a votación, primero, las reservas a los artículos 36, 38 y 40 (obteniéndose un resultado de 2 a favor, 26 en contra y 0 abstenciones) y, después, la del artículo décimo segundo (obteniéndose un resultado de 2 votos a favor, 27 en contra y 2 abstenciones). En consecuencia, se tuvo por aprobado el dictamen y se giraron instrucciones para elaborar el decreto correspondiente y para enviarlo al Ejecutivo del Estado.

¹⁴² Véase, además del registro de votación en el acta correspondiente, el informe sobre la votación que elabora el propio Congreso: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/votaciones_jun_17.pdf.



j) El siete de julio de dos mil diecisiete, el gobernador del Estado remitió sus observaciones respecto al decreto de la ley orgánica. Estas observaciones fueron turnadas el día dos de agosto siguiente a las referidas Comisiones Unidas para su estudio, asignándole el número de expediente 10977/LXXIV. Por su parte, el siete de septiembre del mismo año, con fundamento en el artículo 68 de la Constitución Local, Alfonso Martínez Pabello presentó una propuesta de observaciones o aportaciones a la Ley Orgánica de la Fiscalía General Estatal que derivaron de un proceso de consulta con diversas organizaciones y participantes. Este documento fue anexado al recién citado expediente.

k) Las Comisiones Unidas llevaron a cabo su trabajo legislativo y emitieron el dictamen correspondiente, siendo signado por diez de once integrantes de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública y por diez de once integrantes de la Comisión de Anticorrupción.

l) El miércoles veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, en sesión ordinaria del segundo periodo ordinario,¹⁴³ se sometió al Pleno el referido dictamen sobre las observaciones del Poder Ejecutivo.¹⁴⁴ Un diputado solicitó la dispensa de la lectura integral en términos del artículo 112 Bis del reglamento interno, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen. La secretaria verificó que el dictamen se circuló con la anticipación necesaria y sometió a votación la propuesta, aprobándose por unanimidad de los presentes.

m) Tras la lectura y puesto a debate el dictamen, primero, se preguntó si alguno de los legisladores quería hacer reservas. La diputada Eustolia Yanira Gómez García (artículos 2 y sexto, noveno y décimo tercero transitorios) y el diputado Eugenio Montiel Amoroso (agregar un transitorio) reservaron algunos

¹⁴³ La convocatoria a esta sesión ordinaria de veintinueve de noviembre se hizo al finalizar la sesión anterior de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, en la que también se aprobó el orden del día de la siguiente sesión en el que se incluía el dictamen del expediente 10977/LXXIV. Véase, *hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/DD%20SO%20-%20255%20MEL%20OK.pdf*.

¹⁴⁴ Al pase de lista estuvieron presentes 34 legisladores; incorporándose 5 diputados más durante la sesión y 3 estuvieron ausentes con aviso (del PRI y del PAN). Véase, la lista de asistencia: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/ASISTENCIAS%20NOVIEMBRE%202017%20%282%29.pdf.



artículos. Así, se inició la discusión del asunto en lo general, aprobándose varias rondas de oradores. Participaron un total de 12 legisladores de diversas fuerzas políticas.

n) Sometido a votación en lo general, se aprobó el dictamen por mayoría de 36 votos a favor, 0 votos en contra y 1 abstención. Hecho lo anterior, se inició la discusión de las reservas en particular. La referida diputada expuso las mismas y solicitó se votaran en bloque (solicitud que se aprobó). Al no haber oradores, se puso a votación, obteniéndose una aprobación por 34 votos a favor y 1 abstención. El aludido diputado declinó su participación. Por ende, se aprobó en lo general y particular la legislación y se mandó elaborar el decreto y enviar al Ejecutivo. Finalmente, el **Decreto 314** de emisión de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Nuevo León se publicó en el Periódico Oficial del Estado el seis de diciembre de dos mil diecisiete; publicándose posteriormente el nueve de marzo de dos mil dieciocho ciertas erratas.

Examen de regularidad del procedimiento legislativo

Cumplimiento de los principios democráticos al interior del procedimiento

160. Expuesto lo anterior, conforme a nuestros precedentes, este Tribunal Pleno estima que **tampoco existen vicios en el procedimiento legislativo con potencial invalidatorio**.¹⁴⁵

161. En síntesis, la iniciativa fue correctamente turnada; se dictaminó el asunto por parte de las comisiones unidas; se sometió a discusión y votación pública el dictamen en lo general y particular, obteniéndose la votación necesaria para su aprobación. En esta etapa, existió una genuina participación y discusión por parte de todas las fuerzas políticas, sin que se advierta que ciertas circunstancias ocurridas en esa fase hayan ocasionado una afectación al principio de participación de todos los legisladores en condiciones de libertad e igualdad.

¹⁴⁵ El interés se acredita pues, aunque no se reclamaron normas en particular de esta ley orgánica, la misma reglamenta aspectos de la Constitución Local que fueron cuestionados de manera específica (el régimen de designación del fiscal general y de los fiscales especializados); por ende, se acredita un principio de agravio que da pie a poder examinar su procedimiento legislativo.



Adicionalmente, se dio trámite a las observaciones del Ejecutivo, las cuales fueron dictaminadas y superadas con los votos suficientes en términos de la regulación local.

162. En relación con estos puntos, en principio, debe resaltarse que es verdad que no se tiene constancia en el expediente sobre el procedimiento de trabajo de las comisiones ni si los documentos de trabajo fueron circulados a los integrantes de la comisión previo a su votación con la temporalidad exigida en el reglamento; empero, aun cuando existieran esos vicios formales o de circulación de los documentos de trabajo al interior de las comisiones, eso no conllevaría una violación que conlleve la inconstitucionalidad.

163. Por lo que hace al primer dictamen, en la citada sesión de veintisiete de junio (que continuó el veintiocho) se dijo que éste fue aprobado por mayoría de votos de los integrantes de las comisiones unidas (no existe prueba en contrario); y del expediente o de lo ocurrido en dicha sesión no se advierte alguna incidencia en el proceso de dictaminación ni protesta por parte de los integrantes de las comisiones sobre el procedimiento celebrado en su interior. Consecuentemente, como se ha dicho, se considera que el dictamen fue aprobado con los votos necesarios y que fue correcta y suficiente la deliberación realizada en esa etapa de dictaminación del procedimiento.

164. Ahora, en relación con lo ocurrido en esa sesión, ésta se llevó a cabo con motivo de una convocatoria a periodo extraordinario; la cual, se insiste, cumplió con lo previsto en la normatividad local, pues además de lo ya expuesto sobre la misma en párrafos precedentes, el análisis del dictamen de la ley orgánica de la fiscalía se incluyó en los asuntos de ese periodo extraordinario. Adicionalmente, aunque no se motivó de manera expresa, se entiende que la convocatoria para analizar esa Ley Orgánica de la Fiscalía General se justificó a partir de su relación con el sistema anticorrupción estatal y como consecuencia del cumplimiento de una ley general.¹⁴⁶ En los artículos segundo y sexto

¹⁴⁶ El concepto de "ley general" utilizado en la fracción IV del artículo 66 de la Constitución Local no se refiere a las leyes generales previstas en la Constitución Federal. De hecho, este concepto de "ley general" deviene desde la promulgación de la Constitución vigente del Estado de Nuevo León (época en la que no existía referencia a leyes generales en la Constitución Federal). Por ende, se entiende que a lo que aludió el Poder Reformador del Estado era a normas con carácter general que tuvieran, al menos, el rango de ley.



transitorios de la reforma de catorce de abril de dos mil diecisiete de la Constitución Local se ordenó la instauración de la Fiscalía General Estatal y de las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción y Delitos Electorales. Términos que ya habían finalizado.

165. Por otro lado, también es cierto que, en la mencionada sesión de veintisiete de junio (que continuó el veintiocho), se identificó que el dictamen no había sido distribuido con la anticipación necesaria, por lo que un diputado solicitó una dispensa en términos del artículo 49 del reglamento. El Pleno del Congreso aprobó la petición por unanimidad de los legisladores presentes, dando lugar a la lectura íntegra del dictamen.

166. Sin embargo, como también ya se argumentó, a diferencia de otros precedentes, para llevar a cabo esta dispensa no se requería acreditar urgencia en términos de la normatividad aplicable. Igualmente, dicha falta de entrega del dictamen a los legisladores con una determinada anticipación **no incidió en la calidad de la democracia representativa** ni en el derecho de las minorías a participar en condiciones de libertad e igualdad.

167. Como se expuso, acudieron a la sesión 41 de los 42 legisladores (aunque durante el transcurso de la misma se fue modificando el quórum y, por ende, las votaciones). Todos ellos participaron o estuvieron en aptitud de participar en la discusión del asunto; evidenciándose una genuina intervención y atención a todas las posiciones políticas (mayoritarias y minoritarias) del Congreso, sin ningún tipo de coerción o acción tendente a evitar su participación.

168. A su vez, el dictamen deviene de una iniciativa presentada por diputados y diputadas de la mayoría de las fuerzas políticas, misma que fue respaldada en casi todos sus aspectos por las Comisiones Unidas. Así, se estima que al recibir el dictamen previo a la sesión, los legisladores estuvieron en una posibilidad real de analizarlo a cabalidad con independencia de que no se les entregó con veinticuatro horas de anticipación; incluso, por este incumplimiento de temporalidad se leyó el dictamen para su conocimiento íntegro por todos los legisladores.

169. Siendo relevante resaltar que este dictamen se aprobó por 32 votos a favor y 3 en contra, y ninguno de los votos en contra fue por desconocimiento



del dictamen o por un escenario de exclusión o ausencia de conocimiento de los documentos legislativos. Los votos en contra fueron precisamente por no estar de acuerdo con lo dispuesto en varios preceptos de la ley. Por ende, como se adelantó, resulta aplicable lo fallado por esta Suprema Corte en la **acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015**.

170. De igual manera, no se actualiza una violación constitucional con motivo de lo ocurrido en torno a las observaciones del Ejecutivo. **Contrario a lo que expone** el Poder actor en la ampliación de demanda, las **observaciones** realizadas a la legislación fueron **superadas** por el Congreso del Estado cumpliendo con los requisitos correspondientes.

171. A saber, las observaciones del gobernador: a) fueron remitidas a las citadas comisiones unidas; b) se aprobó el dictamen respectivo con los votos necesarios;¹⁴⁷ c) el dictamen se entregó a los diputados con al menos veinticuatro horas de anticipación de la sesión en periodo ordinario;¹⁴⁸ d) el dictamen se discutió en lo general y en lo particular; e) se permitió la participación de los legisladores que quisieron hacer uso de la palabra a favor o en contra; y, f) al final se obtuvo una votación mayor a la requerida de dos tercios de los diputados presentes.

172. En el caso, no se requería motivación reforzada (por las mismas razones que ya se explicaron previamente) y todas las observaciones del Ejecutivo fueron atendidas de manera particular en el respectivo dictamen, tal como se advierte del siguiente cuadro:

¹⁴⁷ Como en escenarios anteriores, aunque no se tiene constancia del trabajo legislativo ocurrido al interior de las Comisiones Unidas Anticorrupción y de Legislación, en el expediente consta que el dictamen que atiende las observaciones del gobernador fue signado por casi la totalidad de los integrantes de las comisiones. Además, en la sesión se dijo que dicho dictamen fue aprobado por mayoría de votos de los integrantes de las comisiones. Sin que existan otras pruebas que refuten del dato.

¹⁴⁸ La Secretaría de la Directiva del Congreso certificó esta circunstancia y, aunque ésta no se acreditó en el expediente, la Secretaría es la que tiene facultades para verificar tal aspecto y no se advierte de lo ocurrido en sesión o de algún otro elemento de prueba del expediente que desacredite esa certificación.



Observación del Ejecutivo	Consideración del Legislativo
<p>Inconstitucionalidad por derivar de otro decreto de reforma a la Constitución Local que resulta inválido.</p> <p>En particular, porque no se estudió la iniciativa de reforma del Ejecutivo al llevarse a cabo esa reforma constitucional; porque se contravino el articulado transitorio de la Constitución Federal y porque los procedimientos de nombramiento de los fiscales general y especializados viola entonces la división de poderes.</p>	<p>Se hacen valer argumentos de veto que no se relacionan con la legislación aprobada.</p> <p>Será la SCJN la que determine la regularidad constitucional de las normas de la Constitución Local.</p> <p>* Páginas 12 y 13 del dictamen.</p>
<p>Existen controversias constitucionales pendientes de resolverse en contra de la reforma a la Constitución Local que fundamenta la ley orgánica de la fiscalía.</p>	<p>La legislación es adecuada para proteger la autonomía de la Fiscalía. Y el hecho de que se determine la existencia de dos fiscalías especializadas, no se genera una afectación a esa autonomía. Además, la función del Ministerio Público es única e indivisible.</p> <p>* Páginas 13 a 19 del dictamen.</p>
<p>Se viola la autonomía de las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción y Delitos Electorales, toda vez que la legislación orgánica implementa contenido de la Constitución Local que resulta inválido.</p>	<p>Se incluye como respuesta en conjunto con la observación anterior.</p> <p>* Páginas 13 a 19 del dictamen.</p>
<p>Ausencia de análisis de impacto regulatorio</p>	<p>La Ley Orgánica de la Fiscalía no es objeto de análisis de mejora regulatoria, en términos de los artículos 2 y 3, fracciones XIII y XXVI, vigentes de la Ley de la Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa Local.</p> <p>* Páginas 19 a 21 del dictamen.</p>
<p>Ausencia de estimación de impacto presupuestario y equilibrio financiero</p>	<p>La opinión del Ejecutivo es desacertada. Primero, porque en el régimen transitorio de la ley se especifica que el presupuesto asignado a la Procuraduría Estatal pasará a la Fiscalía General del Estado.</p>



Sin embargo, dada las observaciones del Ejecutivo, se plantea un nuevo régimen transitorio para dar mayor claridad al tema de los recursos económicos, humanos, materiales y procesales.

* Páginas 22 y 23 del dictamen.

Consideraciones relativas al impacto regulatorio y a la presupuestación

173. En relación con las dos temáticas finales de las observaciones del Ejecutivo, se considera necesario resaltar varios aspectos. En primer lugar, la citada Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León fue modificada el doce de septiembre de dos mil diecisiete en el transcurso del procedimiento legislativo del Decreto 314 impugnado (entre la aprobación del primer dictamen y el trámite y superación del veto). Esta modificación tuvo como objeto excluir de los requisitos de mejora regulatoria ciertos actos que realiza el Congreso del Estado en el trámite de un procedimiento legislativo.

174. Así, entre otros, se reformaron los artículos 1, 2, 3, fracciones XIII y XXVI, 25, 29, 30, 32 y 90 de la legislación de mejora regulatoria¹⁴⁹ para explicitar que

¹⁴⁹ (Reformado primer párrafo, P.O. 12 de septiembre de 2017)

"Artículo 1. La presente ley tiene como objetivo crear el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria, así como establecer las disposiciones y los principios rectores de mejora regulatoria y simplificación administrativa a las que deben de sujetarse la administración pública estatal, así como las bases generales concernientes a la administración pública municipal, a través de la coordinación de acciones entre las autoridades y los sectores social y privado, procurando el uso de las tecnologías de la información, a fin de permitir el desarrollo económico del Estado, con base en principios de máxima eficacia y transparencia gubernamental.

"Al efecto, esta ley ordena la creación de un catálogo estatal de trámites y servicios que incluya todos los trámites y servicios estatales y municipales, sus requisitos, costos y términos de duración, con el objetivo de generar seguridad jurídica y facilitar su cumplimiento mediante el uso de las tecnologías de la información. La inscripción en el catálogo y su actualización será obligatoria."

"Artículo 2. Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en el Estado de Nuevo León y sus Municipios, reglamentaria del noveno párrafo del artículo 24 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, obligatorio para todas las autoridades, entidades, órganos u organismos gubernamentales del ámbito estatal y municipal en sus respectivos ámbitos de competencia.

"Dichas disposiciones deberán ser publicadas por los sujetos obligados en el Periódico Oficial del Estado.



el Poder Legislativo del Estado únicamente contribuirá en el ámbito de a la mejora regulatoria y simplificación administrativa en el Estado, en el ámbito de su competencia, a través del diseño y ejecución de planes, programas y acciones, al inte-

"El seguimiento e implementación de la Ley corresponde al Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, a la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria, Poder Judicial, Poder Legislativo y a las Comisiones Municipales de Mejora Regulatoria, en el ámbito de sus respectivas competencias.

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 12 de septiembre de 2017)

"Se exceptúa la aplicación de esta ley a las materias fiscales, en lo correspondiente al monto o tasas de los gravámenes, laboral, de responsabilidad de los servidores públicos, de justicia administrativa, de seguridad pública, el Sistema Estatal Anticorrupción, las leyes establecidas en el artículo 152 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, el cumplimiento a sentencias dictadas por autoridades judiciales, las obligaciones que deriven de leyes federales, y al Ministerio Público en ejercicio de sus atribuciones constitucionales; así como a los trámites, servicios y actos administrativos que deriven de programas federales, en cuyo caso, se deberá aplicar la normatividad correspondiente.

"La presente ley, no será aplicable en los procedimientos administrativos que se llevan en forma de juicio, Tribunal de Justicia Administrativa, Juicios Laborales ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, Procedimientos de Responsabilidad de Servidores Públicos ante la Contraloría y Transparencia Gubernamental, Procedimiento de Arbitraje Médico ante la Comisión Estatal de Arbitraje Médico, Ministerio Público en ejercicio de sus atribuciones constitucionales."

(Reformado, P.O. 12 de septiembre de 2017)

"Artículo 29. La Comisión establecerá el mecanismo para que los análisis se lleven a cabo bajo un marco estructurado para asistir a los sujetos obligados en el estudio de los efectos de las regulaciones y propuestas regulatorias, y en la realización de los ejercicios de consulta pública correspondientes. Las cuales deberán contener cuando menos:

"I. La explicación de la problemática que da origen a la necesidad de la regulación y los objetivos que ésta persigue;

"II. El análisis de las alternativas regulatorias y no regulatorias que son consideradas para solucionar la problemática, incluyendo la explicación de por qué la regulación propuesta es preferible al resto de las alternativas;

"III. La evaluación de los costos y beneficios de la propuesta regulatoria, así como de otros impactos incluyendo, cuando sea posible, el análisis para todos los grupos afectados;

"IV. El análisis de los mecanismos y capacidades de implementación, verificación e inspección;

"V. La identificación y descripción de los mecanismos, metodologías e indicadores que serán utilizados para evaluar el logro de los objetivos de la regulación; y,

"VI. La descripción de los esfuerzos de consulta llevados a cabo para generar la propuesta regulatoria y sus resultados."

(Reformado primer párrafo, P.O. 12 de septiembre de 2017)

"Artículo 30. Cuando los sujetos obligados elaboren propuestas regulatorias, los presentarán a la Comisión o a la Comisión Municipal, según corresponda, junto con un análisis que contenga los elementos que ésta determine, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 42 de esta ley, cuando menos treinta días antes de la fecha en que pretendan publicarse en el Periódico Oficial o someterse a la consideración del titular del Ejecutivo Estatal o el Municipio, según corresponda.

(Reformado, P.O. 12 de septiembre de 2017)

"Los proyectos de ley que se presenten en el Congreso del Estado, por parte del Ejecutivo Estatal o cualquier ente gubernamental que se trate de los 3 niveles al que se hace referencia en el artículo 26 de la presente legislación.



rior de sus instituciones. Por ello, aunque sigue siendo un sujeto obligado, el Congreso del Estado ya no debe presentar o incluir *mutuo proprio* el análisis de impacto regulatorio al momento de dictaminar una determinada iniciativa de expedición o reforma de ley. Sólo el Poder Ejecutivo y otros entes gubernamentales deben presentar ese análisis y someter la propuesta a valoración de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria.

"Se podrá autorizar que el análisis se presente hasta en la misma fecha en que se someta la propuesta regulatoria al titular del Ejecutivo Estatal, el Municipio o se expida la disposición, según corresponda, cuando ésta pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia. En estos casos deberá solicitarse la autorización para el trato de emergencia ante la comisión o a la Comisión Municipal, para lo cual deberá acreditarse que la disposición:

"I. Busque evitar un daño inminente, o bien atenuar o eliminar un daño existente a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y sanidad vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía;

"II. Tenga una vigencia no mayor de seis meses, misma que, en su caso, podrá ser renovada por una sola ocasión por un periodo igual o menor; y,

"III. No se haya solicitado previamente trato de emergencia para una disposición con contenido equivalente.

"Tomando en consideración los elementos anteriormente descritos, la comisión o la Comisión Municipal, según corresponda, deberá resolver la autorización para trato de emergencia en un plazo que no excederá de cinco días hábiles.

"Se podrá eximir la obligación de elaborar el análisis cuando la propuesta regulatoria no implique costos de cumplimiento para los particulares o tratándose de temas fiscales o sean para evitar poner en riesgo la seguridad y/o salud de la población. Cuando una dependencia, entidad o autoridad estatal o municipal estime que el proyecto pudiera estar en este supuesto, lo consultará con la comisión o la Comisión Municipal, según corresponda, la cual resolverá en un plazo que no podrá exceder de cinco días hábiles, de conformidad con los criterios para la determinación de dichos costos o causas antes señaladas que al efecto establezcan en disposiciones de carácter general." (Reformado primer párrafo, P.O. 12 de septiembre de 2017)

"Artículo 32. La comisión y las Comisiones Municipales harán públicos, desde que los reciban, las disposiciones y análisis, así como los dictámenes que emitan y las autorizaciones y exenciones previstas en el presente capítulo, con la finalidad de recabar las opiniones y comentarios de los sectores interesados. Para tal efecto, deberán establecerse plazos mínimos de consulta pública que no podrán ser menores a veinte días hábiles, de conformidad con los instrumentos jurídicos que dichas comisiones establezcan. La determinación de dichos plazos mínimos deberá tomar en consideración el impacto potencial de las disposiciones que se promueven, su naturaleza jurídica y ámbito de aplicación, entre otros elementos que se consideren pertinentes y que deberán establecerse mediante disposiciones de carácter general.

"Los sujetos obligados podrán solicitar a la comisión y las Comisiones Municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, la aplicación de plazos mínimos de consulta menores a los previstos en esta ley, siempre y cuando se determine a juicio de éstas, y conforme a los criterios que para tal efecto emitan, que los beneficios de la aplicación de dichos plazos exceden el impacto de brindar un tiempo menor para conocer las opiniones de los interesados."

(Reformado, P.O. 12 de septiembre de 2017)

"Artículo 90. El Poder Legislativo del Estado, contribuirá en el ámbito de su competencia, a la mejora regulatoria y simplificación administrativa en el Estado a través del diseño y ejecución de planes, programas y acciones, al interior de sus instituciones, las que se apejarán, en lo conducente, a las disposiciones y principios de la presente ley y su reglamento."



175. En consecuencia, al momento de dictaminarse las observaciones del Ejecutivo, el Congreso del Estado **no estaba sujeto** a los lineamientos de la mejora regulatoria; y aunque en la etapa inicial de dictaminación aplicaba el contenido primigenio de la citada legislación para la mejora regulatoria, la ley orgánica de la fiscalía no fue motivada por iniciativas ciudadanas (sino de diputados y diputadas) y deviene no de caprichos o medidas regulatorias desproporcionadas, sino del cumplimiento de la propia Constitución Local y de la normatividad constitucional y general federal en materia penal y anticorrupción.

176. Ahora bien, en cuanto a las reglas relativas a elementos presupuestarios, se estima que el Congreso del Estado acató la citada normatividad aplicable. Aunque no se explicitó, en el primer dictamen sí se realizó una estimación presupuestaria al ser su punto de vista que, por lo que quedaba para ese ejercicio fiscal 2017, no se generaría cargas presupuestarias adicionales y, por ende, bastaba indicar que los recursos de la Procuraduría pasarían a la Fiscalía General.

177. Adicionalmente, en el dictamen que trató las observaciones del Ejecutivo, se advirtió esta circunstancia y se dijo que para dejar más claro el régimen transitorio presupuestario y de recursos humanos y materiales: se delimitaban más exhaustivamente el régimen transitorio reiterándose lo relativo a la transición de la Procuraduría a la Fiscalía y ordenándose que se contemple en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal correspondiente, la asignación y garantía de la suficiencia presupuestal para la instalación de la Fiscalía General y se ordenaba al Ejecutivo para que en un plazo de sesenta día efectúe las gestiones necesarias en materia presupuestaria y de recursos materiales y humanos. Por lo demás, aplica lo ya señalado en el apartado anterior de la presente sentencia sobre los alcances de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas.

178. Con base en todo lo expuesto en los párrafos anteriores, esta Suprema Corte reconoce la **validez** del procedimiento legislativo que dio lugar al **Decreto 314**, mediante el cual se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Nuevo León.



VIII.4. Omisión de estudio de la iniciativa de reforma a la Constitución Local presentada por el Ejecutivo

179. En su primer concepto de invalidez de la demanda, el Poder Ejecutivo actor alega que concurre una violación a los principios de división de poderes y supremacía constitucional, toda vez que no se da dado respuesta a su iniciativa presentada para reformar la Constitución Local. Este Tribunal Pleno considera **fundada la petición** en atención a las consideraciones que siguen.

180. De las documentales que se encuentran en el expediente y en atención a hechos notorios, se advierte que el primero de septiembre de dos mil dieciséis, el gobernador del Estado presentó ante el Congreso Local una iniciativa para reformar los artículos 41, 45, 63, fracción XXIII, 87, 95, fracción II, para adicionar la fracción VI al artículo 42, tres párrafos a la fracción XXIII del artículo 63 y para derogar la fracción XVI del artículo 85 y los párrafos quinto y sexto del artículo 75, todos de la Constitución del Estado de Nuevo León (asignándosele el número de expediente 10237/LXXIV). El objetivo principal de la iniciativa era modificar el sistema normativo que regulaba la entonces Procuraduría General del Estado.

181. Tras presentarse el referido documento en la Oficialía Mayor del Congreso, el cinco de septiembre siguiente, en sesión ordinaria del primer periodo ordinario, la directiva dio cuenta de esta iniciativa al Pleno y, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 24, fracción III, y 39, fracción II, del Reglamento Interno, se turnó el asunto a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. Sin embargo, una vez realizado este turno, **no existe constancia en el expediente que se haya dictado algún acuerdo específico sobre la iniciativa o dictado algún dictamen.**

182. En ese tenor, el cuestionamiento que somete el Poder actor a esta Suprema Corte radica en esclarecer si esta inactividad legislativa afecta o no el régimen competencial del Poder Ejecutivo Local. Como se adelantó, nuestra respuesta es **afirmativa** ya que se actualiza un acto omisivo ilegal por parte del Congreso del Estado, en su carácter de Poder Constituyente Local.

183. La Constitución Federal, en su artículo 116, primer párrafo, establece que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legis-



lativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

184. Por su parte, el artículo 30 de la Constitución del Estado de Nuevo León prevé que el Gobierno del Estado es republicano, representativo, democrático y que precisamente se ejerce por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; especificándose en los artículos 68, 69 y 151¹⁵⁰ que en Nuevo León tiene iniciativa de ley todo diputado, ciudadano nuevoleonés y autoridad pública en el Estado, que **no podrán dejarse de tomar en consideración por el Congreso las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado**, y que en las reformas a la Constitución Local se deben de respetar las mismas reglas prescritas para las leyes comunes.

185. En ese sentido, aunque la Constitución Federal nada dice expresamente sobre el régimen de presentación de iniciativas de los Ejecutivos Locales ante los Congresos Estatales,¹⁵¹ ello no significa que no sea un ámbito competencial que, cuando sea regulado en el ámbito local, no deba ser protegido constitucionalmente. Por el contrario, el cerco o la falta de atención a las iniciativas

¹⁵⁰ **Constitución Local**

"Artículo 30. El Gobierno del Estado de Nuevo León, es Republicano, Democrático, Laico, Representativo y Popular; se ejercerá por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; siendo la base de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Estos Poderes derivan del pueblo y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en esta Constitución. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. ..."

"Artículo 68. Tiene la iniciativa de ley todo diputado, autoridad pública en el Estado y cualquier ciudadano nuevoleonés."

"Artículo 69. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, las que presente cualquier diputado de la Legislatura del Estado y las que dirija algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su municipalidad."

"Artículo 151. Para las adiciones o reformas a que se refieren los artículos anteriores se guardarán las mismas reglas que quedan prescritas respecto de las leyes comunes, excepto el derecho de observaciones que no podrá ejercer el gobernador, según la fracción III del artículo 86."

¹⁵¹ La Constitución Federal sí implementa una protección especial a ciertas iniciativas presentadas por los Municipios (en materia de ingresos municipales) en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. Norma constitucional que ha sido interpretada y desarrollada en varios precedentes de esta Suprema Corte.

"Sin embargo, ello no quita la posibilidad de analizar este aspecto en relación con el Ejecutivo, cuando sean los propios Estados los que regulen esta situación, pues como se explicará en los siguientes párrafos ello se relaciona entonces con la legalidad y la división de poderes."



legislativas del Ejecutivo por parte del Legislativo puede dar lugar a un incorrecto desempeño de las funciones del primero en detrimento de la división de poderes.

186. Ello es precisamente lo que ocurre en el caso que nos ocupa, pues la Constitución de Nuevo León es clara al prever que las iniciativas del Ejecutivo tienen que ser forzosamente tomadas en consideración por el Congreso del Estado. Por ello, a la luz de los principios constitucionales de legalidad y división de poderes establecidos en los artículos 16, 41 y 116 de la Constitución Federal (que rigen la actuación de todas las autoridades de la República, incluyendo los Poderes constituidos de los Estados), se estima que incumplir la referida exigencia en torno a las iniciativas del Ejecutivo da lugar a una invasión de competencias en grado de intromisión.¹⁵²

187. En primer lugar, no se trata de cualquier problema de violación normativa. La facultad que se asigna a un Ejecutivo Local para participar en el proceso legislativo es de la mayor relevancia para un ordenamiento constitucional estatal pues, por un lado, permite que los dos Poderes representativos y elegidos democráticamente de un Estado activen de manera conjunta la función legislativa ordinaria para un adecuado y más eficiente desempeño del poder público y, por otro lado, da lugar a un equilibrio de Poderes en esa función legislativa.

188. Siendo que, cuando se trata de una reforma a la Constitución Local de Nuevo León, el Poder Ejecutivo o el Judicial no forman parte del Poder Constituyente Estatal; por lo que exigir una necesaria atención a las propuestas de este Poder Ejecutivo es la forma en que la propia Constitución Local concilia la importancia que estos Poderes constituidos tienen en la conformación de la política constitucional y legislativa que se busca implementar en el Estado.

189. En segundo lugar, cuando el artículo 69 de la Constitución del Estado de Nuevo León señala que "*no podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas*" del Ejecutivo, tal obligación **no se satisface** con simplemente dar cuenta de esa iniciativa y mandarla a Comisión conforme a las reglas comunes del procedimiento legislativo. Lo que la Constitución Local exige es un pronun-

¹⁵² Bajo la categoría de niveles de afectación a la división de poderes que derivó de lo fallado en la controversia constitucional 35/2000 y cuyo criterio se refleja en la tesis P. /J. 80/2004, que se transcribe más adelante.



cionamiento por parte del legislador, **cualquiera que este sea**, sobre dicha propuesta de creación o modificación legislativa. Si no se interpretara de esta manera, la norma carecería de sentido.

190. Sobre este punto, no se pasa por alto que, como parte del ya explicado procedimiento legislativo, el artículo 46 del Reglamento Interno del Congreso Local, vigente en la época de presentación de la iniciativa del gobernador, decía que todas las iniciativas o puntos de acuerdo, de denuncias o solicitudes al Congreso que no tengan el carácter de declaración de procedencia o juicio político que no hubieren sido dictaminadas en el plazo de seis meses a partir de haber sido turnadas a comisiones, serán dados de baja del listado de asuntos pendientes sin más trámite. No obstante, aunque no se aclara de esta manera en el reglamento, esta norma tampoco es aplicable a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo.

191. Se insiste, justamente lo que busca el citado artículo 68 de la Constitución Local es que el Congreso tome realmente en consideración la iniciativa; lo cual se hace a partir de su dictaminación en términos del artículo 47 del reglamento interno. Es el Congreso, en uso de sus plenas facultades y a través de sus órganos internos, el que debe decidir la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de la respectiva iniciativa conforme a la normatividad aplicable. El turno a comisiones no satisface ese elemento.

192. En consecuencia, esta Suprema Corte llega a la convicción que la **omisión** en la que ha incurrido el Congreso del Estado de Nuevo León, en su carácter de Poder Constituyente Local, de tomar en consideración la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo **genera una violación a los principios de legalidad y división de poderes;**¹⁵³ por lo que se debe condenar al Congreso a subsanar dicha omisión.

¹⁵³ Este caso es diferente a lo que se resolvió en la **controversia constitucional 33/2015**, fallada el veinticinco de junio de dos mil veinte. En ese caso, la Constitución de Morelos sólo establecía que el Poder Judicial tenía la potestad de presentar iniciativas; en particular, la relativa a regular el haber de retiro de los Magistrados. Empero, en el caso concreto, la Constitución de Nuevo León es explícita en que el Poder Ejecutivo no únicamente tiene esa facultad para promover la iniciativa, sino que el Congreso del Estado "*no podrá dejar de tener en consideración*" dicha iniciativa. Lo que lleva necesariamente a que exista una resolución, la que sea, por parte del Congreso y no pueda archivarla o tenerse por desechada por ministerio de ley.



193. Sin que sea obstáculo para esta decisión que una de las finalidades pretendidas por el gobernador del Estado con la iniciativa fuere modificar el régimen aplicable a la entonces Procuraduría del Estado, el cual ya ha sido cambiado en su integridad por el Poder Constituyente Local en reformas posteriores a la iniciativa. Sin embargo, se reitera, la Constitución Local exige que se tome en consideración la iniciativa del Ejecutivo, por lo que es el Congreso Local el que debe decidir qué contenido de la iniciativa puede o no proceder. Máxime, que dicha iniciativa era compleja y abarcaba otros artículos constitucionales aparte de los que regulaban la citada procuraduría.

VIII.5. Análisis de la competencia para legislar en materia anticorrupción y de responsabilidades administrativas

194. En el segundo concepto de invalidez del escrito inicial de demanda, el Poder Ejecutivo solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del **Decreto 243**, toda vez que el Poder Legislativo no tenía competencias para legislar en la materia de responsabilidades administrativas en términos de los artículos segundo y cuarto de la reforma a la Constitución Federal de veintisiete de mayo de dos mil quince y tercero transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Lo anterior, a su juicio, aplicándose directamente lo resuelto en tres precedentes de esta Suprema Corte.¹⁵⁴ Asimismo, en los conceptos de invalidez primero y sexto de la primera ampliación de demanda, se solicita la declaratoria de invalidez del **Decreto 280** al ser consecuencia y detentar entonces los mismos vicios del Decreto 243.

195. Este Tribunal Pleno califica estos razonamientos como **infundados**.¹⁵⁵ La pregunta que nos plantea el Poder actor radica en resolver si se actualiza o no una violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica y división de

¹⁵⁴ Concepto de invalidez que se complementa con el primer concepto de invalidez de la primera ampliación de demanda, en el que se solicita la inconstitucionalidad del Decreto 280 (mediante el cual se emitió la Ley del Sistema Anticorrupción estatal) al ser consecuencia de un Decreto 243 de reforma a la Constitución Local violatorio de la Constitución Federal.

¹⁵⁵ Al igual que en otros apartados, el análisis de la existencia o no de competencias del Poder Reformador nuevoleonés para emitir el Decreto 243 se encuentra justificado ante la existencia de un principio de agravio de contenidos de este decreto.



poderes ante una supuesta incompetencia para legislar en materia anticorrupción y de responsabilidades administrativas.

196. Para responder a este cuestionamiento, en principio, debe subrayarse que es doctrina consolidada de esta Suprema Corte que el análisis de la existencia de competencias para legislar es un aspecto de índole material y no meramente procesal. Ello, pues se trata de estudiar si un determinado órgano contaba o no con el poder de carácter legislativo para modificar cierto ámbito del ordenamiento jurídico imperante en el Estado de Nuevo León; lo cual va mucho más allá de examinar el mero cumplimiento de reglas o principios aplicables al interior del procedimiento legislativo.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Esta Suprema Corte ha analizado los conceptos de incompetencia como parte de los argumentos sustantivos de invalidez; especialmente, cuando se trata de modificaciones legislativas que son complejas y que no se limitan a una materia o ámbito legislativo en específico.

Como se señala, en el caso concreto concurre este escenario, pues el Decreto 243 dio lugar a reformas a diversos preceptos de la Constitución Local relacionados con materias tan diversas como la extinción de dominio, el sistema anticorrupción, el régimen de responsabilidades administrativas, la designación de varios funcionarios públicos, etcétera. Lo que implica que el decreto se emitió por el Poder Reformador de Nuevo León no sólo a partir de una, sino de varias competencias legislativas: como puede ser la residual o la(s) asignada(s) directamente por la Constitución Federal al ser materias concurrentes.

Esta clarificación es importante para resolver el caso concreto, ya que al ser un elemento sustantivo (y no meramente procesal), de advertirse una incompetencia para legislar, sólo se afectaría la validez de las normas relacionadas con tal aspecto competencial y no a la totalidad de la legislación o del decreto de reforma.

Como ejemplo de esta situación, tenemos los casos de este Tribunal Pleno en los que, cuando se ha advertido una incompetencia para legislar, hemos declarado inconstitucionales sólo las normas que regulan a las **coaliciones** electorales y no la totalidad de la legislación o decretos legislativos. Véase, por ser uno de los últimos casos, la **acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018**, en la que el primer apartado de fondo consistió en examinar si el legislador sonoreense había actuado conforme a su marco competencial en materia de coaliciones, llegando a una conclusión de invalidez sólo de cierta porción normativa de un artículo impugnado (fallada el siete de octubre de dos mil diecinueve, en este punto, por unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea) o la **acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas**, en la que se advirtió una incompetencia para legislar también en materia de coaliciones y sólo se invalidaron ciertos preceptos de la ley electoral local (fallada el once de febrero de dos mil dieciséis, en este punto, por mayoría de ocho votos de la Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con aclaraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán; votando en contra al no haber un problema de competencia los Ministros Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales).



197. Por su parte, es importante mencionar que, en los precedentes que el Poder actor menciona como aplicables (las **acciones de inconstitucionalidad 58/2016, 56/2016 y 30/2016 y su acumulada 31/2016**), este Tribunal Pleno analizó ciertos decretos o leyes que pretendieron adecuar la legislación interna de los Estados de Chihuahua, Veracruz y Querétaro a la reforma constitucional federal en materia de sistema anticorrupción y responsabilidades administrativas.¹⁵⁷

198. En estas sentencias se señaló que, con fundamento en los artículos 73, fracciones XXIV, XXIX-H y XXIX-V, 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, Base Quinta, de la Constitución Federal y transitorios de la reforma de veintisiete de mayo de dos mil quince, el Poder Reformador Federal mandató que: i) la materia de responsabilidades de los servidores públicos y el sistema nacional anticorrupción se regularían en leyes generales que distribuirían competencias entre la Federación y las entidades federativas, y ii) ese sistema normativo entraría en vigor al mismo tiempo que lo hicieran las leyes generales.

199. Ante eso, el Pleno concluyó que procedía la inconstitucionalidad por ausencia de competencias legislativas ya que **los decretos o leyes impugnados se habían emitido previamente a la creación de las leyes generales tanto la anticorrupción como la de responsabilidades administrativas**. En particular, en el primer precedente se razonó que:

"[E]l argumento planteado por el accionante de falta de competencia por parte del legislador estatal para legislar en una materia que era originaria residual del ámbito local exclusivamente desde una perspectiva temporal y formal resultaría fundado pues la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los Congresos locales para ejercer su competencia legislativa, hasta que el Congreso de la Unión fijara en las correspondientes leyes generales, tanto las bases de la rectoría y distribución de competencias, como las bases para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional, que aún no han entrado en vigor.

¹⁵⁷ Misma conclusión se adoptó en las **controversias constitucionales 76/2015 y 12/2016**, en la que este Tribunal Pleno declaró la invalidez del Decreto 1160, publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí (al haberse suscrito también previo a la emisión de las leyes generales en la materia).



"De este modo, la mecánica transicional expresamente establecida para el caso, incide fundamentalmente en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno por conducto de la legislación general expedida por el Congreso de la Unión. En este orden, si una entidad federativa trasgrede los efectos normativos a los que se han referido los artículos cuarto, quinto, sexto y séptimo transitorios de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, entendida esta como una 'veda temporal' o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente en los términos de los artículos 73 y 113 fracción II, último párrafo de la Constitución Federal vigente, resulta claro que la normatividad previamente emitida a aquella que deriva de las facultades a cargo del Congreso de la Unión, violenta las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno y genera una distorsión en la mecánica transicional establecida por la Constitución Federal.

"Desde esta perspectiva resulta contrario a esta pretensión del legislador constitucional y a las finalidades conforme a las cuales estructuró el sistema anticorrupción, que las entidades federativas ejerzan su competencia legislativa antes de la entrada en vigor de las leyes generales; si bien las Legislaturas Locales tienen un plazo de adecuación legislativa posterior a la entrada en vigor del sistema, es contrario a la idea misma de la mecánica transicional que los diputados locales no conozcan las bases de las leyes generales que les servirán de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa.

"Este grave desconocimiento se hace evidente desde el momento en que, atendiendo al criterio material estricto, el legislador local legisla sin conocerlo y sin tenerlo en cuenta. En nada abunda a la seguridad jurídica y a la pretensión de que el sistema empiece a funcionar de manera eficaz y coordinada desde un primer momento, el que los legisladores locales empiecen establecer los órganos y a modificar las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema constitucional anticorrupción hasta que el mismo no haya entrado en vigor.

"Resulta claro para este tribunal que la reforma a la Constitución y Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua tiene una relación directa con el sistema constitucional y con su mecánica transicional. Esto es, la totalidad de las normas que se contienen en el decreto impugnado se relacionan con la



materia específica aquí analizada. Es por ello que la sola emisión de estas modificaciones al orden jurídico local va en contra de la pretensión de la reforma constitucional para crear un sistema homogéneo y coordinado en todo el país, dado que fueron emitidas sin posibilidad de conocer las bases a las cuales debía adecuarse el sistema para lograr estos objetivos."

200. Ahora bien, con base en este contexto **y a diferencia de lo ocurrido en esos precedentes** y de la petición del Ejecutivo actor, consideramos que en el asunto que nos ocupa **no se actualiza** el escenario detallado de incompetencia legislativa **ante las particularidades y momentos de expedición** de los Decretos 243 y 280.

201. En primer lugar, el **Decreto 243** (mediante el cual se reformó la Constitución Local) es de contenido complejo.¹⁵⁸ No sólo se reformaron o adicionaron preceptos en torno al sistema anticorrupción o al régimen de responsabilidades administrativas, sino también se modificaron normas que regulan otros ámbitos normativos en el Estado de Nuevo León.

202. A saber, varias disposiciones reformadas o adicionadas mediante el **Decreto 243** reclamado no guardan una relación con la materia anticorrupción o de responsabilidades administrativas o, si bien existe esta relación, es de manera mediata y no necesaria; por lo que esas normas tienen autonomía frente a las aludidas materias y la facultad para implementar contenidos legislativos no estaba condicionada en ese momento por el modelo transitorio del sistema anticorrupción y de responsabilidades administrativas.

¹⁵⁸ Decreto 243 que "reforma los artículos; 20, párrafo tercero y las fracciones I y II del párrafo sexto reformado; 38, fracción III; 48, fracción III; 53; 62, primer párrafo; 63, fracción XIII se reforman los párrafos segundo a cuarto; se reforma el artículo 63 en la denominación de la fracción XIII-A pasando a ser XIII Bis; el artículo 63, fracciones, XVI, XVII, XXIII, XLIV, XLV, LIV, LV y LVI; por reforma a los artículos 82 fracción III, 85, fracciones VIII, XVI, XX y XXIV; 95, fracción II; 98, fracción VI; 105, último párrafo; 107, fracciones II, III, IV, y V así como los párrafos segundo a sexto; 109; 110; 112; 114; 116; 117; 136 y el artículo 137; se adicionan el artículo 20 con un párrafo quinto recorriéndose los subsecuentes; en el artículo 63 fracción XIII se adicionan los párrafos cinco, seis y siete recorriéndose los subsecuentes pasando a ser ocho, nueve y diez y se deroga la fracción XXVIII del artículo 63 todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León."



203. Así, estimamos que al momento de emitirse el Decreto 243 reclamado (al margen de adecuar su sistema al modelo anticorrupción y de responsabilidades), el Poder Reformador del Estado de Nuevo León hizo uso de su facultad residual prevista en el artículo 124 de la Constitución Federal y de otras facultades asignadas constitucionalmente **para reformar o adicionar los siguientes preceptos** de la Constitución Local:

a) Artículo 20, en sus diferentes párrafos y fracciones (regula la extinción de dominio);

b) Artículo 38, fracción III (regula los requisitos para ser nuevoleonés);

c) Artículo 48, fracción III (regula los requisitos para ser diputado);

d) Artículo 53 (regula los supuestos de la inviolabilidad parlamentaria);

e) Artículo 62, primer párrafo (regula los supuestos de obligación de comparecencia ante el Congreso);

f) Artículo 63, fracciones XVI (regula la recepción de protesta de ley de servidores públicos), XVII (regula la aceptación de renunciaciones de servidores públicos), XXIII (en la parte que regula el procedimiento de nombramiento del secretario de finanzas y tesorero del Estado), y XLIV (regula el procedimiento de nombramiento de los integrantes de los consejos municipales);

g) Artículo 82, fracción III (regula los requisitos para ser gobernador);

h) Artículo 85, fracciones XVI (regula la facultad del Ejecutivo para turnar al secretario los asuntos que se ventilarán en tribunales) y XXIV (en la parte que regula el procedimiento de nombramiento del secretario de finanzas y tesorero del Estado);

i) Artículo 95, fracción III (regula a la acción de inconstitucionalidad local);

j) Artículo 110 (regula los supuestos y reglas del juicio político estatal); y,



k) Artículos 112, 114 y 116 y derogación de la fracción XXVIII del artículo 63 (regula los supuestos y las reglas del fuero e inmunidad penal).

204. Se insiste, estos contenidos normativos tienen una independencia en torno a la normatividad constitucional y general concerniente al sistema anticorrupción y de responsabilidades administrativas y, por ende, derivan más bien de competencias residuales del legislador estatal. Es verdad que estos contenidos fueron incluidos en un decreto cuyo objeto principal fue implementar el sistema anticorrupción y de responsabilidades administrativas. Empero, no por ese solo hecho puede negarse que un acto legislativo puede obedecer a múltiples finalidades y que no hay impedimento para el legislador local que, en un solo decreto, haga uso de una variedad de sus competencias constitucionales, incluyendo la residual.

205. Ahora, por lo que hace al **resto de preceptos** que integran el **Decreto 243**, consideramos que el:

a) Artículo 63, fracción XIII, párrafos segundo a cuarto, establece la existencia de la Auditoría Superior del Estado y el procedimiento de nombramiento de su titular;

b) Artículo 63, fracción XIII Bis, establece la facultad del Congreso Local para expedir la ley que establece las bases de coordinación del Sistema Anticorrupción Estatal;

c) Artículo 65, fracción XXIII, establece en una parte el procedimiento de nombramiento del titular del órgano interno de control estatal;

d) Artículo 63, fracción XLV, instituye la facultad del Congreso para expedir la ley del Tribunal de Justicia Administrativa, sus supuestos de regulación y establece, entre otros aspectos, características y facultades de este tribunal, la existencia de una sala especializada en materia de responsabilidades administrativas, el procedimiento de nombramiento de los Magistrados y, en particular, del Magistrado de la sala especializada en materia de responsabilidades administrativas, así como la exigencia de que los Municipios cuenten con órganos autónomos contenciosos administrativos;



e) Artículo 63, fracción LIV, establece la facultad del Congreso Local para expedir la ley que distribuya competencias para establecer las responsabilidades administrativas de sus servidores públicos, sus obligaciones, el procedimiento de aplicación y los supuestos y sanciones a particulares vinculados con hechos de corrupción y faltas administrativas graves;

f) Artículo 63, fracción LV, establece el procedimiento de nombramiento de los contralores en los órganos constitucionales autónomos;

g) Artículo 63, fracción LVI, establece la facultad del Congreso Local para expedir la ley que regule la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, sus características y supuestos de regulación, así como su procedimiento de nombramiento;

h) Artículo 85, fracción VIII, establece la facultad del Ejecutivo Local para combatir la corrupción e impulsar la integridad pública y la transparencia e instituye que el titular del órgano interno de control tendrá autonomía de ejercicio presupuestal y de gestión;

i) Artículo 85, fracción XX, establece la facultad del Ejecutivo Local para someter a aprobación del Congreso las propuestas de Magistrados del Tribunal Superior, de la Sala Superior y Salas ordinarias del Tribunal de Justicia Administrativa, con excepción del Magistrado de la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas de acuerdo con los artículos 63, fracción XXII, 98 y 99.

j) Artículo 85, fracción XXIV, establece en una parte el procedimiento de nombramiento del titular del órgano interno de control estatal;

k) Artículo 87, en la parte que interesa, establece la naturaleza de la fiscalía general y los requisitos y procedimientos de designación del fiscal general y de los fiscales especializados.

l) Artículo 98, fracción VI, establece los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa;



m) Artículo 105, último párrafo, establece la obligación de los servidores públicos en el Estado de Nuevo León y a los candidatos a puestos de elección popular a presentar su declaración patrimonial, de conflicto de intereses y declaración fiscal;

n) Artículo 107, fracciones II, III, IV y V, párrafos segundo a sexto, que establecen que el Congreso del Estado expedirá la ley de responsabilidades y demás normas conducentes para sancionar a quienes incurran en responsabilidad: i) por la comisión de delitos por cualquier servidor público o particular que incurra en hechos de corrupción en términos del Código Penal (fracción II); ii) por supuestos de responsabilidad administrativa, delimitándose las sanciones, los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción y las autoridades competentes, así como la obligación de los entes públicos estatales y municipales de contar con órganos internos de control y sus facultades específicas (fracción III); iii) se clarifica los supuestos de jurisdicción administrativa (fracción IV); y, iv) se señalan supuestos y procedimientos específicos relacionados con la aplicación de responsabilidades administrativas, así como la facultad de ciertos órganos para impugnar las omisiones o determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (fracción V);

o) Artículo 109 establece la regulación genérica del sistema anticorrupción estatal, incluyendo los órganos que lo componen, los procedimientos de nombramiento de alguno de ellos, las facultades asignadas a varios de ellos, etcétera;

p) Artículo 117 establece que la ley señalará los casos de prescripción de responsabilidad administrativa; y,

q) Artículos 136 y 137 establecen la existencia, características y facultades de la Auditoría Superior del Estado, así como la regulación de la cuenta pública de los ejercicios fiscales, los informes de resultados de revisión, las recomendaciones del organismo y la facultad para promover las responsabilidades administrativas que se estimen procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

206. Todos estos contenidos **guardan relación** con el sistema anticorrupción y/o con el régimen de responsabilidades administrativas. Es decir, en estos



artículos inmersos en el Decreto 243 cuestionado se regula tanto el sistema anticorrupción como la instauración de los elementos que rigen las responsabilidades administrativas.

207. Sin embargo, a pesar de esta relación, como lo adelantamos, no se actualiza la razón de invalidez identificada en los citados precedentes. En principio, cabe **detenernos en los alcances de las disposiciones transitorias** de la Constitución Federal en materia anticorrupción y de responsabilidades administrativas, así como en el de los transitorios de las leyes generales de la materia que no fueron detallados en esos precedentes.

208. Como se refirió, la reforma al Texto Constitucional Federal de veintisiete de mayo de dos mil quince dio lugar al siguiente esquema transicional en materia anticorrupción y de responsabilidades administrativas:

a) El decreto de reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación: 28 de mayo de 2015.

b) Los artículos 22, fracción II; 28 fracción XII; 41 fracción V, apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, en sus fracciones XXIV, XXIX-H y XXIX-V; 74, fracciones II, VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, VIII y IX; 76, fracción II; 104, fracción III; 116, fracción II, párrafos sexto y octavo; 122, apartado c), base primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo, e) m) y n), entrarían en vigor en esa fecha.

c) El Congreso de la Unión, a partir de un año de la entrada en vigor del decreto (hasta el 28 de mayo de 2016), estaría obligado a aprobar las leyes generales relativas a las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 constitucional y la legislación federal establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de ese mismo artículo (segundo transitorio).

d) Las adiciones, reformas y derogaciones a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, Base Quinta, a la Constitución Federal entrarían en vigor en la misma fecha que las leyes referidas en el segundo transitorio (las aludidas leyes generales y federales).



e) El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, tendrían que expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las de las referidas leyes generales. Con la aclaración de que los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberían conformarse de acuerdo a la legislación general que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.

f) Y en tanto no se expidieran y reformaran las leyes aludidas en el segundo transitorio, en el ámbito federal y de las entidades federativas, continuaría aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de fiscalización y control de recursos federales, que estuvieren vigentes al 28 de mayo de 2015.

209. Por su parte, las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas se publicaron el 18 de julio de 2016 y, en su régimen transitorio, se dispuso lo siguiente:

a) Este decreto de emisión de las leyes generales entraría en vigor el 19 de julio de 2016.

b) Dentro del año siguiente a esta entrada en vigor (hasta el 19 de julio de 2017), el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas **se les asignó la obligación de expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en dicho decreto**.

c) La Ley General de Responsabilidades Administrativas entraría en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del decreto; a saber, el 19 de julio de 2017.

- Especificándose que en tanto entrara en vigor dicha ley general, continuaría aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas en el ámbito federal y de las entidades federativas que se encontraba vigente.

- Así como que los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley general (19 de julio de 2017) deberían ser concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.



d) La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción entraría en vigor el 19 de julio de 2016; aclarándose que la entrada en vigor de ciertos aspectos de dicha normatividad pendería de la ejecución de ciertos actos como la designación de la Comisión de Selección, la instalación del comité coordinador y de la Secretaría Ejecutiva, etcétera; y,

e) La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa entraría en vigor el 19 de julio de 2016; salvo por los aspectos cuya entrada en vigor penden de la vigencia de la legislación en materia de responsabilidades administrativas y de ciertos actos ahí detallados.

210. Así las cosas, atendiendo integralmente a este régimen transitorio y contrario a la posición del Ejecutivo actor, esta Suprema Corte llega a la convicción que los referidos artículos del **Decreto 243** reclamado que sí reglamentan aspectos del sistema anticorrupción y de responsabilidades administrativas **fueron emitidas en un uso adecuado de las competencias** concurrentes en la materia.

211. Por un lado, varios de los preceptos se relacionan con el sistema anticorrupción; empero, a diferencia de lo acontecido en los citados precedentes, **al momento de modificarse la Constitución Local ya se había publicado y estaba vigente la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción** y los contenidos correspondientes de la Constitución Federal. Así, el legislador nuevoleonés no sólo tenía competencias en materia anticorrupción, sino que estaba obligado a realizar su adecuación interna.

212. Es cierto que, varios de los mencionados artículos, interrelacionan contenidos del sistema anticorrupción (incluyendo el sistema nacional de fiscalización) con el de responsabilidades administrativas: por ejemplo, lo previsto en los artículos 63, fracción XLV, 85, fracción XX, 105, último párrafo, 136 y 137 de la Constitución Local. No obstante, esto no da lugar a una ausencia de competencias absoluta. Si se analiza el contenido de estas normas, aunque existe esa interrelación, los aspectos que se regulan parten de lo previsto al respecto en la legislación general del sistema nacional anticorrupción, deuda pública y administración financiera (que ya se encontraban vigentes).

213. En consecuencia, carece de sentido la diversa petición de inconstitucionalidad realizada en la ampliación de demanda del **Decreto 280** (por el que



se expidió la Ley General del Sistema Anticorrupción para el Estado de Nuevo León). Se recalca, en ese aspecto competencial, ya se encontraba publicada y vigente la legislación general en materia del sistema nacional anticorrupción.

214. Ahora, por su parte, respecto a los **artículos reformados de la Constitución Local que reglamentan únicamente aspectos de responsabilidad administrativa**, no se pasa por alto que la Ley General de Responsabilidades Administrativas entraba en vigor hasta el 19 de julio de 2017 (semanas después a la fecha en que se emitió y entró en vigencia la reforma impugnada de la Constitución nuevoleonense expedida mediante el **Decreto 243**). Sin embargo, tampoco puede pasarse por alto que en el referido segundo artículo transitorio del decreto de expedición de esa Ley General de Responsabilidades Administrativas **se facultó y ordenó expresamente** a las entidades federativas que, entre el 19 de julio de 2016 y el 19 de julio de 2017, **debían adecuar su legislación a lo dispuesto en las legislaciones generales**.

215. Por ello, atendiendo de manera sistemática a los transitorios constitucionales y de las leyes generales, se estima **que no existía una prohibición para legislar** en materia de responsabilidades administrativas entre esas fechas 19 de julio de 2016 y 19 de julio de 2017; máxime cuando esa adecuación se hace en conjunto con las reformas atinentes al sistema anticorrupción ya vigente.

216. Primero, en las acciones de inconstitucionalidad citadas en párrafos previos, esta Suprema Corte **no hizo una interpretación conjunta de los transitorios constitucionales y de la legislación general**, pues en ese momento bastó con evidenciar que las normas entonces impugnadas fueron suscritas por las entidades federativas antes de la emisión y conocimiento del contenido de las leyes generales. Segundo, el propio Poder Reformador Federal delegó facultades de delimitación normativa al Congreso de la Unión a través de leyes generales, que en estas materias forman parte del parámetro de regularidad.

217. Consiguientemente, valorados de manera conjunta, este Tribunal Pleno no ve una contradicción entre lo dispuesto en el segundo transitorio de la reforma constitucional federal de veintisiete de mayo de dos mil quince y el artículo segundo transitorio del decreto que expidió las leyes generales anticorrupción y de responsabilidades administrativas; por el contrario, se estima que son normas que se complementan.



218. Fue el Congreso de la Unión en la legislación general el que decidió implementar dos modelos diferenciados de entrada en vigor: uno para el sistema nacional anticorrupción y otra para el de responsabilidades administrativas. Su finalidad fue que los diferentes sistemas anticorrupción nacional y locales ya estuvieran creados al momento de dar pie al régimen de responsabilidades administrativas.

219. Por ello, guarda lógica que también haya decidido que, dentro del año de *vacatio legis* para la vigencia del nuevo régimen de responsabilidades administrativas, **se activara** el Poder Legislativo de las entidades federativas para adecuar su régimen interno. Sin que ello se contraponga, se insiste, con la especificación de la Constitución Federal a las entidades federativas de expedir y realizar las adecuaciones correspondientes dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales. Esos 180 días posteriores no se prohíben a partir de lo dispuesto en la legislación general.

220. Por otro lado, si bien en los citados precedentes se aludió al concepto de "veda temporal", ésta se particularizó al plazo previsto entre la emisión de las reformas a la Constitución General y la emisión de las leyes generales en sistema anticorrupción y responsabilidades administrativas. La lógica de los precedentes giró en torno a que era necesario el conocimiento del contenido de las leyes generales para que las entidades federativas estuvieran en aptitud de adecuar sus ordenamientos jurídicos.

221. Escenario que **no se configura cuando ya se habían emitido las leyes generales**, ya estaba vigente la ley general del sistema nacional anticorrupción y la adecuación regulatoria estatal se llevó a cabo durante la *vacatio legis* de la reglamentación del régimen de responsabilidades administrativas que permitió el articulado transitorio de las leyes generales.

222. Ahora bien, diferente cuestión es si el legislador estatal decidió adecuar su normativa dentro de esa *vacatio legis*, pero ordenó a su vez que los procedimientos de responsabilidades administrativas se resolvieran conforme a la nueva normatividad. Escenario que chocaría con la referida clarificación que se hizo en los transitorios de la Constitución Federal y en las leyes generales de



que los procedimientos administrativos serían concluidos conforme a las disposiciones vigentes a su inicio.

223. Sin embargo, eso no ocurre en el caso concreto: en los transitorios del **Decreto 243**, el Poder Constituyente nuevoleonés mandató la emisión de la legislación para dar efectividad a las reformas constitucionales locales; siendo que la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León se emitió hasta el 7 de junio de 2019 y en su articulado transitorio se reconoció que todos los procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esa ley se seguirían conforme a la legislación vigente al momento de su inicio.

224. Por último, para llegar a estas conclusiones, esta Suprema Corte tampoco pasa por alto otra variedad de precedentes en los que nos hemos pronunciado sobre vedas competenciales para legislar: en materia de ciertos delitos (delincuencia organizada), procesal penal, civil o familiar. No obstante, cabe resaltar que en alguno de esos casos se trata de una reserva única de competencias (que elimina las facultades a los Estados) y no de materias concurrentes (como lo es la anticorrupción y la de responsabilidades administrativas, en la que necesariamente deben participar las entidades federativas); además, la inconstitucionalidad de las normas en esos casos derivaba precisamente de que los Estados legislaron **ya sin competencias o previo a la publicación de las legislaciones únicas**, tales como en los últimos precedentes con la actual integración: las **acciones de inconstitucionalidad 58/2018 y 32/2018**.

225. Circunstancias que, se recalca, no están presentes en el caso concreto. El Decreto 243 es de contenido complejo; las leyes generales ya se habían publicado; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción estaba vigente cuando se modificó la Constitución Local y se emitió la Ley del Sistema Anticorrupción Local a través del Decreto 280, y el régimen transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas mandató a las entidades federativas que adecuaran sus ordenamientos jurídicos internos previo a su vigencia para poder estar en aptitud de dar pie al nuevo régimen de responsabilidades en todo el territorio mexicano.

226. Además, de actualizarse este supuesto en el que no se respeta la aplicabilidad respecto a los procedimientos administrativos antes de la entrada



en vigor de la legislación general, ya no se trataría propiamente de una ausencia de competencias por parte del Congreso Local, sino de una inconstitucionalidad material del régimen transitorio estatal por contradicción a la especificación constitucional y general.

227. Por todo lo dicho en párrafos previos, se llega a la convicción que **no concurre una violación** a los principios de legalidad, seguridad jurídica y división de poderes, porque el Ejecutivo actor solicitó equivocadamente la invalidez de los Decretos 243 y 280: sin haber identificado que no todo ese nuevo contenido normativo estaba condicionado al sistema anticorrupción y el régimen de responsabilidades administrativas y basándose en una postura errónea en cuanto a la veda temporal para el ejercicio de las competencias en materia anticorrupción y de responsabilidades administrativas.

VIII.6. Integración y regulación del comité coordinador y del comité de selección del sistema anticorrupción estatal

228. En los conceptos de invalidez octavo y décimo del escrito inicial de demanda y sexto de la primera ampliación de demanda, el Poder Ejecutivo actor aduce que se violan en su perjuicio los principios de legalidad, seguridad jurídica y división de poderes con motivo de la integración y atribución de facultades al comité coordinador y al comité de selección del sistema anticorrupción estatal; por lo cual, se solicita la inconstitucionalidad de las **fracciones I, III y IV del artículo 109** de la Constitución del Estado de Nuevo León (modificadas mediante el referido Decreto 243) y los **artículos 9, fracción IX, 10 y 51, párrafo segundo**, de la Ley del Sistema Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (expedidos mediante el referido Decreto 280).

229. Este Tribunal Pleno llega a conclusiones divergentes en cuanto a la regularidad constitucional de estos contenidos impugnados. Por un lado, son **infundados** los conceptos de invalidez y, por otro, **parcialmente fundados**.

230. En principio, se advierte que concurre un **principio de afectación** que permite el examen de regularidad constitucional de las normas reclamadas, cuyo texto es el que sigue:



Constitución Local

"Artículo 109. El Sistema Estatal Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos. El sistema se regirá por los principios de transparencia y máxima publicidad.

"Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

"I. El Sistema contará con un comité coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la dependencia del Ejecutivo del Estado responsable del control interno; por el Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura del Estado y tres del comité de participación ciudadana. El comité coordinador será presidido por uno de los representantes del comité de participación ciudadana y la presidencia será rotativa entre estos representantes. La ley podrá contemplar la participación de otros integrantes con voz;

"II. El comité de participación ciudadana del sistema será designado por el comité de selección del sistema y estará integrado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. La forma para su designación y sus atribuciones quedarán determinadas en la ley. Los integrantes del comité de participación ciudadana durarán cinco años en sus cargos y sólo podrán ser removidos por las causas graves que prevea la ley de la materia;

"III. El comité de selección del sistema será designado por el Congreso del Estado y estará integrado por nueve ciudadanos con el objeto de realizar una amplia consulta pública estatal dirigida a toda la sociedad en general para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo de integrante del



comité de participación ciudadana del Sistema además de las otras atribuciones determinadas en esta Constitución y la ley.

"La forma de la designación del comité de selección quedará determinada en esta Constitución y la ley, debiéndose hacer una convocatoria en la cual se presenten propuestas de candidatos por un grupo amplio de instituciones y organizaciones de reconocido prestigio, incluyendo instituciones de educación superior e investigación; organizaciones de la sociedad civil que participen en fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción y agrupaciones profesionales. Dichos candidatos deberán presentar los documentos que acrediten el perfil solicitado en la convocatoria la cual deberá incluir como requisito que los aspirantes tengan experiencia o conocimiento en materia de fiscalización, de rendición de cuentas o combate a la corrupción o en otras que se consideren relevantes;

"IV. Corresponderá al comité coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:

"a) La coordinación con las autoridades estatales y municipales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción;

"b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

"c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

"d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

"e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas



en la materia, sin perjuicio de poder elaborar informes adicionales durante el transcurso del año.

"Derivado de sus informes, el comité coordinador del Sistema podrá emitir resoluciones a las autoridades. La ley establecerá los casos en que dichas resoluciones serán vinculantes.

"Las autoridades destinatarias de las resoluciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas."

Ley del Sistema Anticorrupción

"Artículo 9. El comité coordinador tendrá las siguientes facultades: ...

"IX. Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, el comité coordinador emitirá resoluciones públicas ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta ley."

"Artículo 10. Son integrantes del comité coordinador:

"I. Tres representantes del comité de participación ciudadana, siendo uno de ellos quien lo presida;

"II. El titular de la Auditoría Superior del Estado;

"III. El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;

"IV. El titular de la dependencia del Ejecutivo del Estado responsable del control interno;

"V. Un representante del Consejo de la Judicatura;

"VI. El presidente de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León; y,



"VII. El Magistrado de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas."

"Artículo 51. Las resoluciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 9 de esta ley, serán emitidas en cualquier tiempo, serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el comité coordinador.

"Las resoluciones vinculantes señaladas en la presente ley, deberán ser aprobadas por la mayoría de los miembros del comité coordinador."

231. Para esta Suprema Corte, es cierto que lo regulado en estas fracciones no quita competencias específicas previamente asignadas al Ejecutivo Local para dárselas al Congreso Estatal ni de su texto expreso se advierte una limitación al Ejecutivo frente al Legislativo. Sin embargo, eso no es razón suficiente para concluir que el actor no tiene ninguna injerencia o interés en la regularidad constitucional de estas normas. Por el contrario, se estima que las citadas fracciones **tienen una correlación material con la esfera jurídica del Ejecutivo**, pues es a partir de lo ahí regulado es que ciertos órganos tendrán una relación mediata o inmediata con el Ejecutivo y con su participación/obligaciones frente al sistema anticorrupción estatal.

232. Dicho de otra manera, de la correcta integración y asignación de facultades al comité coordinador y al comité de selección puede variar el adecuado desempeño de las facultades del Ejecutivo como Poder y como miembro del sistema anticorrupción. Por ejemplo, si se integra mal al comité coordinador y se le asignan facultades indebidas se puede poner en entredicho la relación que el Ejecutivo guarda frente a la instancia coordinadora y el cumplimiento de los lineamientos o resoluciones que emita este comité coordinador. Lo cual es suficiente para activar un interés legítimo del Ejecutivo frente al contenido normativo impugnado suscrito por el Legislativo.

233. Así las cosas, **pasamos al análisis de los conceptos de invalidez**. En suma, como se adelantó, el Poder actor argumenta que hay una violación a la legalidad y a la división de poderes porque: i) existe una falta de equivalencia



en la integración y facultades asignadas al comité coordinador del Estado de Nuevo León frente a el comité coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; y, ii) concurre una extralimitación de las facultades otorgadas al comité de selección Estatal para el nombramiento de varios servidores públicos que integran el Comité de Coordinación Local, lo que provoca una renuncia a las potestades que el pueblo ha concedido a los poderes representativos.

234. Para el Ejecutivo actor, estos contenidos normativos lo que en realidad ocasionan es un ineficiente desempeño de sus propias competencias, así como una intromisión, subordinación o dependencia. Ello, ya que en detrimento de lo que comúnmente se concede al Ejecutivo o al propio Congreso, se asignan facultades de designación de ciertos titulares de órganos públicos al comité de selección; renunciando con ello a la potestad otorgada por el pueblo a través del voto popular.

235. Expresado lo anterior a partir de preguntas, lo que se nos somete a nuestra consideración es:

- Primer cuestionamiento: ¿si la integración del comité coordinador del Sistema Anticorrupción Estatal desatiende la normatividad constitucional y general aplicable en detrimento del correcto desempeño de competencias del Ejecutivo Local? (artículos 109, fracción I, de la Constitución Local y 10 de la ley local).

- Segundo cuestionamiento: ¿si las facultades asignadas al comité coordinador afectan el equilibrio o contrapeso necesario para proteger la división de poderes? (artículos 109, fracción IV, de la Constitución Local y 9, fracción IX, y 51, segundo párrafo, de la ley local).

- Tercer cuestionamiento: ¿si se vulneran las atribuciones o se subordina al Ejecutivo Local porque se permite al comité de selección participar en el procedimiento de nombramiento de varios servidores públicos que integran el Comité de Coordinación? (artículo 109, fracción III, de la Constitución Local).

236. Como ha sido reiterado en una multiplicidad de precedentes, la materia de una controversia constitucional radica en verificar si existe o no una



invasión de competencias entre ciertos órganos o Poderes determinados constitucionalmente.

237. Lo que se busca analizar es si un acto o una norma emitida por un órgano afecta el régimen de competencias de otro órgano y, con ello, en ciertos casos, a la división de poderes. Escenario que no se cancela cuando lo que se pide verificar es un si un modelo estatal en materia anticorrupción y de responsabilidades administrativas se contrapone o no con el implementado en la Constitución y en las leyes generales aplicables. Mientras que en ese modelo concorra una asignación de facultades y distribución de competencias entre Poderes, esta Suprema Corte está en aptitud de verificar su invasión a la luz del principio de división de poderes.

238. Bajo este tenor, para efectos de identificar una transgresión constitucional, debe recordarse que el principio de división de poderes se encuentra establecido en el artículo 49 de la Constitución Federal. Más allá de su literalidad, este Tribunal Pleno ha señalado que a partir de dicho principio se regula una división funcional y flexible de atribuciones, lo cual da lugar a varias implicaciones.

239. La primera, que las autoridades públicas sólo pueden actuar conforme a las atribuciones que expresamente les confiere el ordenamiento jurídico sobre la base de lo que prevea la Constitución Federal para los órganos superiores del Estado Mexicano.¹⁵⁹ Consecuentemente, para identificar las facultades que corresponden a uno u otro Poder, se debe partir de un análisis *positivo* del Texto Constitucional y no de uno *esencialista*.

¹⁵⁹ Véase la jurisprudencia P./J. 9/2006 del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS. **El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas." (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, febrero de 2006, Tomo XXIII, página 1533).



240. La segunda, que el hecho de que nuestra Constitución no establezca un sistema "rígido" de división de poderes,¹⁶⁰ sino uno de carácter flexible, significa que un Poder no sólo podrá realizar *actos propios de su función*—esto es, que el judicial exclusivamente puede realizar actos materialmente jurisdiccionales; el Ejecutivo únicamente actos administrativos y el Legislativo los relativos a la creación de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales—. Por el contrario, conforme a nuestro sistema constitucional, es válido que ciertas atribuciones que histórica o dogmáticamente se asocien o se estimen "propias" de un Poder pueden, de hecho, asignarse a otro. En este sentido, por ejemplo, la flexibilidad permite conferirle facultades jurisdiccionales—tradicionalmente asignadas al Poder Judicial— a autoridades administrativas o a órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo.¹⁶¹

241. Consideraciones que conllevan a su vez, por una parte, que las atribuciones que se le encomiendan a cada Poder no están aisladas o separadas

¹⁶⁰ Este Tribunal al resolver la controversia constitucional 32/2007, compartió la tesis de la Segunda Sala, de rubro y texto: "DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro Poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los Poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro Poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro Poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117).

¹⁶¹ Véase el criterio: "DIVISIÓN DE PODERES. LA FUNCIÓN JUDICIAL ATRIBUIDA A AUTORIDADES EJECUTIVAS NO VIOLA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE APARCERÍA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)". *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 51, Primera Parte, página 18.



de las que corresponden a los otros (sino que se interrelacionan) y, por otra parte, que habrá casos en que, para realizar determinado acto o función, será indispensable la intervención conjunta de dos o más Poderes u órganos –como sucede con el nombramiento de algunos funcionarios públicos– y casos en que las funciones "propias" de un órgano serán revisadas por otro Poder. De hecho este tribunal ha sostenido que entre los diversos Poderes de un Estado no sólo existe, sino que debe presentarse una coordinación o colaboración tendiente a lograr un equilibrio de fuerzas y/o un control recíproco del actuar estatal como elemento indispensable para preservar el Estado de derecho.¹⁶²

242. No obstante lo anterior, partiendo de esta visión funcional y no estricta de la división de poderes, esta Suprema Corte ha manifestado que la flexibilidad del alcance del principio **no permite a un Poder determinado "arrogarse"**

¹⁶² Jurisprudencia P./J. 78/2009 del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los Poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del Estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro Poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2009, Tomo XXX, página 1540.



atribuciones que corresponden a otro, ni tampoco que en leyes ordinarias les puedan atribuir a un Poder funciones normativas de forma indiscriminada en detrimento de otro. Por ello, para que cierta función pueda asignarse a un Poder distinto al que originalmente corresponde se requiere: **a)** que así lo disponga expresamente la Constitución Federal, o **b)** que esa función sea "*estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas*" por disposición constitucional, caso en que la asignación legal se entiende y debe interpretarse como excepción, y no como una regla amplia.

243. Lineamientos que guardan aplicabilidad para las entidades federativas, pues si bien el artículo 40 de la Constitución Federal configura a nuestro Estado como una República Federal compuesta por "*Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior*"¹⁶³ y esta cláusula les confiere un amplio margen de libertad para configurar o diseñar las relaciones entre sus poderes, conforme a sus necesidades e intereses particulares, dicha libertad **no puede conceptualizarse** como una de carácter absoluto.

244. La Constitución Federal establece disposiciones que las entidades federativas *necesariamente* deben atender para respetar el principio de división de poderes. Por lo que, aun cuando se ha entendido que las entidades federativas **no están obligadas a seguir** el arreglo o diseño que se prevea en la Constitución Federal para los Poderes Federales (puesto que tal premisa haría nugatoria la amplia potestad que la Constitución les confiere en tanto entidades libres y soberanas), **las entidades federativas deben de atender a los contenidos** mínimos que se prevé en las diversas fracciones del artículo 116 de la Constitución Federal¹⁶⁴ o a lo dispuesto en otros preceptos constitucionales que

¹⁶³ **Constitución Federal**

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

¹⁶⁴ Véase la jurisprudencia P./J. 33/2002, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 901, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS."



configuran aspectos específicos del régimen normativo estatal/local. Incluso, en algunos aspectos y materias, el Poder Reformador ha optado que sea el Congreso de la Unión el que distribuya competencias (y, por ende, fije parámetros competenciales para las entidades federativas, como en la anticorrupción) a partir de lo que se disponga en las denominadas leyes generales.¹⁶⁵

245. Así, la metodología que hemos adoptado para verificar la regularidad de los arreglos competenciales es la relativa a: **a)** la no intromisión; **b)** la no dependencia; y, **c)** la no subordinación de un Poder u órgano frente a otro. Esto quiere decir que, al reglamentar su régimen interior, las entidades deben evitar fórmulas o arreglos que permiten a un Poder *inmiscuirse* en una cuestión propia de otro; inclusive cuando no sea determinante para la toma de decisiones (*intromisión*). Asimismo, deben evitar que un Poder impida a otro tomar decisiones (*dependencia*) o imposibilitarlo de plano para tomar autónomamente sus decisiones por estar sometido a la voluntad de otro Poder (*subordinación*).¹⁶⁶

¹⁶⁵ Sobre esto, conviene recalcar que calificar como "principios mínimos" lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Federal, no significa que las entidades federativas carezcan de competencias para regular, adicionar o matizar contenidos sobre la misma temática en sus textos locales, en términos del artículo 124 constitucional. Depende del contenido de que se trate y de cómo está configurado la base, exigencia o principio mínimo previsto en el Texto Constitucional. Hay algunos elementos que son de cumplimiento estricto por las entidades federativas y otros que son modificables y agregables.

Por ejemplo, hemos sostenido que los requisitos previstos en la Constitución Federal para ser gobernador o para ocupar un cargo público pueden ser modificables y agregables en las constituciones locales. Lo cual se adoptó en las acciones de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas (página 115 a 119), 36/2011 (página 70 a 75) y 69/2015, en las que este Tribunal Pleno determinó que las entidades federativas tienen libertad configurativa para incorporar nuevos requisitos para el cargo de gobernador, aun cuando existan previsiones puntuales en la Constitución Federal. En dichos asuntos se precisó que la competencia de las entidades debía limitarse a que las modificaciones respeten los principios constitucionales y que dicho ejercicio se realice de manera acorde con los derechos humanos; se ha considerado que la edad para ser gobernador puede ser modulada o que era válido incorporar el requisito de "saber leer y escribir" para ser diputado local.

¹⁶⁶ Jurisprudencia P./J. 80/2004 del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los Poderes se inmiscuye o interfiere en



246. Es decir, las entidades federativas deben evitar normas que explícita o implícitamente prescriban alguna obligación, prohibición o facultad que implique la intromisión, dependencia o subordinación de un Poder a otro. De lo contrario, esto es, cuando se presente alguna de esas situaciones, se infringirá el principio de división de poderes.¹⁶⁷ La violación a este principio surgirá entonces cuando cierto arreglo competencial provoque "*un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes de la entidad*".¹⁶⁸

247. Ahora bien, dicho lo anterior, pasamos a analizar cada uno de los cuestionamientos aludidos en párrafos previos en **tres subapartados**.

VIII.6.A.

Primer cuestionamiento: análisis de los artículos 109, fracción I, de la Constitución Local y 10 de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal

248. De los artículos 73, fracciones XXIV, XXIX-H y XXIX-V, 108, 109, 113 y transitorios de la Constitución Federal, se advierte que a partir de la reforma

una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el Poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro Poder, en la subordinación el Poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122.

¹⁶⁷ Véanse las razones esgrimidas por este Tribunal Pleno en las controversias constitucionales 41/2006, páginas 147-151, y 32/2007, páginas 170, así como la tesis aislada P. CLVIII/2000, de rubro: "PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 33).

¹⁶⁸ Jurisprudencia P./J. 111/2009 del Tribunal Pleno, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1242.



constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, se implementó en el ordenamiento jurídico mexicano un sistema nacional anticorrupción que busca la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.

249. Para lograr estos objetivos, por un lado, el Poder Reformador mandató que este sistema fuera vinculante para todos los niveles de gobierno (tanto federal, como estatal y municipal); definiendo y detallando desde el Texto Constitucional algunos elementos para esos órganos y órdenes jurídicos: como quiénes son los servidores públicos y los particulares que pueden ser sometidos a este régimen, el entablado normativo de fiscalización, los procedimientos e instancias correspondientes para investigar y sancionar las responsabilidades administrativas, etcétera.

250. Y por otro lado, se señaló que fuera el Congreso de la Unión el que estableciera en legislación general las bases de coordinación de este sistema nacional anticorrupción y la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación. Con la exigencia a las entidades federativas de que se adecuaran a este nuevo modelo constitucional, conformando sus sistemas anticorrupción estatales de acuerdo a las pautas de la propia Constitución Federal, de las leyes generales de la materia y de las legislaciones locales que se emitieran al respecto.

251. En particular, en los artículos 113 y transitorios (tercero y séptimo) de la Constitución Federal, el Poder Reformador explicitó que las entidades federativas tenían la obligación de establecer sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. Sistemas locales que, en palabras del Constituyente Federal, debían *"replicar los principios que dan forma al sistema anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales, ... [correspondiendo] al ámbito de los órganos revisores de sus constituciones adoptar las previsiones **homólogas***



*correspondientes a las propuestas de modificaciones que se hacen a la Ley Fundamental de la República".*¹⁶⁹

252. Exigencia que, posteriormente, se reflejó en las leyes generales emitidas del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas, en las que al sentar las bases de coordinación y competencias, en el **artículo 36** de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción¹⁷⁰ se aclaró que los sistemas locales deben idear un sistema anticorrupción estatal con una integración y atribuciones **equivalentes** a los del sistema nacional; especificándose que la presidencia de la instancia de coordinación del sistema local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana y que los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esa ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana.

¹⁶⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

¹⁷⁰ "Artículo 36. Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases:

"I. Deberán contar con una **integración y atribuciones equivalentes** a las que esta ley otorga al Sistema Nacional;

"II. Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones;

"III. Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija;

"IV. Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan;

"V. Rendirán un informe público a los titulares de los Poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el Sistema Nacional;

"VI. La presidencia de la instancia de coordinación del sistema local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana; y,

"VII. Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana."



253. Siendo que respecto a este último punto y atendiendo a las consideraciones del último precedente aplicable (la **acción de inconstitucionalidad 119/2017**), cabe subrayar que es criterio de esta Suprema Corte que el término *equivalencia* no significa identidad o exactitud, sino paralelismo o correspondencia. Así, en materia anticorrupción y de responsabilidades administrativas, al ser una materia concurrente, las entidades federativas tienen libertad configurativa para adecuar e implementar su normatividad interna; sin embargo, este ejercicio de competencias se encuentra delimitado por ciertas pautas establecidas constitucional y legalmente.

254. Por ende, dependiendo del requisito que se trate, si no concurre una delimitación expresa en la Constitución Federal o en la legislación general, lo que esta Suprema Corte **debe examinar para efectos de respetar los principios de la legalidad y división de poderes** es si resulta o no *equivalente* la implementación del sistema anticorrupción realizada por el legislador estatal frente a la nacional. Lo que implica analizar tanto el objeto como el alcance de lo que se pretende armonizar.

255. A saber, lo que esta Suprema Corte debe estudiar es si la regulación estatal choca expresamente con la integración/atribuciones establecidas constitucional y/o legalmente para las órganos nacionales o, si de manera implícita, esa configuración normativa estatal que prevé la integración y/o facultades de las entidades del sistema anticorrupción genera una distorsión en el propio ejercicio de las facultades asignadas o una limitación en las facultades que deberían asignarse; lo que al final de cuentas implica que no puede hablarse de una genuina equivalencia. Sólo así estaremos en aptitud de declarar o no la existencia de una violación a los principios de legalidad y división de poderes.

256. Expuestas estas premisas, se pasa al examen constitucional de la **integración** del comité coordinador nuevoleonés. Los **artículos impugnados 109, fracción I, de la Constitución nuevoleonesa y 10 de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal** prevén que dicho comité se conforma de la siguiente manera:

a) Tres miembros del comité de participación ciudadana (que presidirán el órgano de manera rotativa);



- b) Titular de la Auditoría Superior del Estado;
- c) Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
- d) Titular de la dependencia del Estado respecto del control interno (símil de una secretaría de la función pública);
- e) Representante del Consejo de la Judicatura del Estado;
- f) Presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución Local;
- g) Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas; y,
- h) La ley podrá contemplar la participación de otros integrantes, pero sólo con voz.

257. Por su parte, los artículos 113, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción detallan que el comité coordinador del Sistema Nacional se integra por:

- a) Un miembro del comité de participación ciudadana (que presidirá el órgano);
- b) Titular de la Auditoría Superior de la Federación;
- c) Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
- d) Titular de la Secretaría de la Función Pública;
- e) Representante del Consejo de la Judicatura Federal;
- f) Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y,



g) Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

258. De estas disposiciones, se desprende que el comité coordinador Local guarda **tres diferencias** frente al Comité Nacional: a) contempla en su integración a tres miembros del comité de participación ciudadana y no sólo a uno; b) integra al Magistrado titular de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas en vez del presidente del Tribunal Administrativo; y, c) contempla que podrá haber más integrantes, pero sin voto.

259. En relación con la **primera diferencia**, este Tribunal Pleno estima que **se cumple con la exigencia de equivalencia**. La lógica del órgano sigue siendo la misma: participación ciudadana y gubernamental. A saber, con el aumento de integrantes, no se reconfigura la concepción del órgano en la que participan titulares de entidades del Estado que intervienen en el sistema anticorrupción, junto con miembros provenientes de la ciudadanía. Más bien, esa lógica se refuerza con más integrantes ciudadanos.

260. Adicionalmente, esta integración adicional de miembros del Comité Ciudadano tampoco incide en la dinámica de toma de decisiones del órgano. La conformación es impar, se sigue permitiendo resoluciones colegiadas y la intervención de más miembros ciudadanos no altera (lo que se conoce en el derecho comparado como "*packing*") la representatividad del órgano para efectos de la toma de votación. Sigue existiendo mayoría de integrantes del ámbito gubernamental y los miembros del Comité Ciudadano no pueden tomar decisiones por sí mismos al interior del ente coordinador. Además, no por el hecho de ser ciudadanos y provenir del mismo comité, significa que esos tres integrantes van a votar en el mismo sentido.

261. Aunado a lo anterior, el artículo 36, fracción VI, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción expresamente señala que "*la presidencia de la instancia de coordinación del sistema local debe corresponder al Consejo de Participación Ciudadana*". El Congreso de la Unión pudo haber señalado, en singular, que la presidencia corresponde al "integrante" de la instancia ciudadana. Máxime que en el artículo 10 de la ley general sí se expresa en singular la representatividad del comité de participación ciudadana en el comité coordinador.



262. Consiguientemente, es posible interpretar que el Congreso de la Unión no canceló el escenario de que una entidad federativa pudiera elegir a más miembros del Comité Ciudadano como parte de la instancia coordinadora y que, la limitante para efectos de la equivalencia, fue que la presidencia correspondiera al ámbito ciudadano; lo cual se cumple en el caso concreto.

263. En **segundo lugar**, en relación con la **diferencia relativa** al integrante del Tribunal de Justicia Administrativa, **también se estima que se cumple con la exigencia de equivalencia**. La Sala Especializada de Nuevo León conformada por una sola magistratura es a la que se le asignó la competencia para ocuparse de los asuntos de responsabilidades administrativas; por lo que guarda lógica que ante esa especialización concreta y particularizada, sea el titular de esa magistratura el que intervenga en el comité coordinador nuevoleonés.

264. El hecho de que, en el sistema nacional, sea el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa el que integre el ente coordinador, obedece a la lógica de ese régimen y a la conformación de ese tribunal. En términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, la materia de responsabilidades administrativas está asignada a una Tercera Sección de la Sala Superior y a varias Salas Especializadas en materia de responsabilidades administrativas.

265. En ese tenor, dada la multiplicidad de órganos simples y complejos de ese tribunal que participan en la materia de responsabilidades administrativas, es que se optó que resultaba más eficiente que la intervención en el comité coordinador se asignara a la cabeza de ese tribunal. Escenario que no está presente en el caso de Nuevo León, ya que, se insiste, la competencia está asignada a una Sala Unitaria Especializada.

266. Ahora, no obstante lo anterior y por lo que hace a la **tercera diferencia**, el proyecto discutido por el Tribunal Pleno consideraba que **no se cumplía el supuesto de equivalencia**. Para ello, se argumentaba que la viabilidad de que se le otorgue participación como integrantes del comité coordinador a otras entidades gubernamentales o ciudadanos distorsiona su régimen de actuación.



267. Primero, porque bajo un mero argumento de desarrollo legislativo, la Constitución Local **no define la cantidad ni la naturaleza o calidad** de los posibles integrantes adicionales del comité coordinador: dejando un alto grado de indeterminación normativa. Así, ante esta falta de clarificación, no habría límites para que el legislador secundario pueda incluso permitir la intervención de otras entidades gubernamentales que no tienen asignadas competencias específicas en el propio sistema anticorrupción. Es decir, si se aceptara este supuesto constitucional bajo un argumento de equivalencia y libertad configurativa: ¿cuál sería entonces el límite del legislador secundario nuevoleonés para integrar a cualquier entidad que le parezca? ¿cuál sería el límite de estos "integrantes"? ninguno.

268. Segundo, aun cuando se les otorgue sólo voz, el proyecto consideraba que la Constitución Local es explícita en que éstos serán "integrantes": al afirmar que *"la ley podrá contemplar la participación de otros integrantes con voz"*. Para la consulta, la problemática de esta situación sería entonces que, a pesar de no contar con voto, su participación podía afectar el quórum de sesiones.

269. En el ámbito nacional, el artículo 13 de la Ley General del Sistema Anticorrupción prevé que, para que pueda sesionar el comité coordinador, debe estar presente la mayoría de sus integrantes. Bajo esa lógica, aunque en la Constitución Local nada se dice al respecto,¹⁷¹ la consecuencia natural de que se permita otros integrantes en el comité coordinador es que participen activamente en las sesiones. Si no su participación no tendría sentido alguno. Así, la asistencia o inasistencia de estos integrantes adicionales puede poner en entredicho el correcto funcionamiento de la entidad coordinadora. Dependiendo de su cantidad, podría afectar que exista quórum para la sesión.

270. Además, si el deseo del Poder Reformador nuevoleonés es que se escuchara a otros miembros importantes del sistema o a otras entidades gubernamentales, contaba con la posibilidad de implementar un modelo de invitaciones

¹⁷¹ Y ya en la Ley del Sistema Anticorrupción para el Estado de Nuevo León vigente no se reglamenta esta posibilidad de incluir otros integrantes sin voz.



concurrentes o permanentes. Por ejemplo, en el sistema nacional, en el propio artículo 13 de la recién citada ley general se establece que "*para el desahogo de sus reuniones, el comité coordinador podrá invitar a los representantes de los sistemas locales y los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otros entes públicos, así como a organizaciones de la sociedad civil*". Atribución que en equivalencia podía ser otorgada desde la Constitución Local al comité coordinador nuevoleonés.¹⁷²

271. Sin embargo, **sometida a votación esta postura**, se obtuvo el siguiente resultado: **mayoría de siete votos** de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con alguna consideración adicional, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la **invalidez** de la porción normativa que dice "*La ley podrá contemplar la participación de otros integrantes con voz*" del referido artículo 109, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución nuevoleonesa.

272. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, al no alcanzarse la mayoría calificada de ocho votos para la declaratoria de inconstitucionalidad, lo que procede es **desestimar** el planteamiento de invalidez.

VIII.6.B.

Segundo cuestionamiento: análisis de los artículos 109, fracción IV, de la Constitución Local y 9, fracción IX, y 51 de la ley local

273. En relación con las *atribuciones (facultades)* asignadas al comité coordinador del Sistema Anticorrupción de Nuevo León, empezamos con una comparativa de los artículos impugnados con las normas aplicables de la Constitución Federal y de la legislación general:

¹⁷² Esta atribución sí se asigna de alguna manera en el artículo 13 de la Ley del Sistema Anticorrupción Local.



Constitución Federal y legislación general	Normatividad impugnada
<p style="text-align: center;"><u>Constitución Federal</u></p> <p>"Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p> <p>"...</p> <p>"III. Corresponderá al comité coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:</p> <p>"a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;</p> <p>"b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;</p> <p>"c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;</p>	<p style="text-align: center;"><u>Constitución Local</u></p> <p>"Artículo 109. El Sistema Estatal Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos. El sistema se regirá por los principios de transparencia y máxima publicidad.</p> <p>"Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p> <p>"...</p> <p>"IV. Corresponderá al comité coordinador del sistema, en los términos que determine la ley:</p> <p>"a) La coordinación con las autoridades estatales y municipales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción;</p> <p>"b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;</p> <p>"c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;</p>



"d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

"e) La elaboración de un **informe anual** que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

"Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al comité sobre la atención que brinden a las mismas.

"Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción."

Ley general

"Artículo 9. El comité coordinador tendrá las siguientes facultades:

"...

"IX. Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del

"d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

"e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia, **sin perjuicio de poder elaborar informes adicionales durante el transcurso del año.**

"Derivado de sus informes, el comité coordinador del sistema podrá emitir resoluciones a las autoridades. **La ley establecerá los casos en que dichas resoluciones serán vinculantes.**

"Las autoridades destinatarias de las resoluciones informarán al comité sobre la atención que brinden a las mismas."

Ley Local

"Artículo 9. El comité coordinador tendrá las siguientes facultades:

"...

"IX. Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del



control interno, el comité coordinador **emitirá recomendaciones públicas no vinculantes** ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta ley."

"Artículo 58. Las **recomendaciones no vinculantes** que emita el comité coordinador del Sistema Nacional a los Entes públicos, serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el comité coordinador.

"Las **recomendaciones** deberán ser aprobadas por la mayoría de los miembros del comité coordinador."

control interno, el comité coordinador emitirá **resoluciones públicas** ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta ley."

"Artículo 51. Las **resoluciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 9 de esta ley, serán emitidas en cualquier tiempo**, serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el comité coordinador.

"Las **resoluciones vinculantes** señaladas en la presente ley, deberán ser aprobadas por la mayoría de los miembros del comité coordinador."

274. De esta comparativa se advierten **dos diferencias**: a) en el sistema nacional el comité coordinador Nacional sólo produce un informe anual y en el sistema local se autoriza a emitir informes anuales y adicionales; y b) mientras en el sistema nacional sólo se autoriza al comité coordinador emitir resoluciones no vinculantes en relación con el informe anual, el Poder Reformador nuevoleonés autoriza al comité coordinador Estatal emitir resoluciones tanto no vinculantes como vinculantes en otras circunstancias.

275. Este Tribunal Pleno, en suplencia de la queja, concluye que **la primera diferencia es acorde al parámetro de validez**, pero **la segunda diferencia no cumple con la exigencia de equivalencia** a la que hemos aludido.

276. En la Constitución Federal y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción¹⁷³ se establece que el comité coordinador, con insumos propues-

¹⁷³ Artículo 9. El comité coordinador tendrá las siguientes facultades: ...

"VIII. La emisión de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

"Dicho informe será el resultado de las evaluaciones realizadas por la Secretaría Ejecutiva y será aprobado por la mayoría de los integrantes del comité coordinador, los cuales podrán realizar votos



tos y revisados por otros órganos del sistema, tiene la facultad obligatoria de emitir un informe anual que contenga los avances y resultado del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

277. A partir del contenido de este informe, con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción y mejorar el desempeño del

particulares, concurrentes o disidentes, sobre el mismo y deberán ser incluidos dentro del informe anual;

"IX. Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, el comité coordinador emitirá recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta ley; ..."

"Artículo 12. Son atribuciones del presidente del comité coordinador: ...

VIII. Presentar para su aprobación y publicar, el informe anual de resultados del comité coordinador; ..."

"Artículo 21. El comité de participación ciudadana tendrá las siguientes atribuciones: ...

"III. Aprobar el informe anual de las actividades que realice en cumplimiento a su programa anual de trabajo, mismo que deberá ser público; ...

"XIV. Realizar observaciones, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, a los proyectos de informe anual del comité coordinador; ..."

"Artículo 31. La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el comité coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho comité: ...

"III. Los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el secretario técnico respecto de las políticas a que se refiere este artículo; ...

"VI. El informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de las funciones y de la aplicación de las políticas y programas en la materia;

"VII. Las recomendaciones no vinculantes que serán dirigidas a las autoridades que se requieran, en virtud de los resultados advertidos en el informe anual, así como el informe de seguimiento que contenga los resultados sistematizados de la atención dada por las autoridades a dichas recomendaciones, y ..."

"Artículo 35. Corresponde al secretario técnico ejercer la dirección de la Secretaría Ejecutiva, por lo que contará con las facultades previstas en el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

"El secretario técnico adicionalmente tendrá las siguientes funciones: ...

"VIII. Elaborar los anteproyectos de informes del Sistema Nacional, someterlos a la revisión y observación de la Comisión Ejecutiva y remitirlos al comité coordinador para su aprobación; ..."

"Artículo 57. El secretario técnico solicitará a los miembros del comité coordinador toda la información que estime necesaria para la integración del contenido del informe anual que deberá rendir el comité coordinador, incluidos los proyectos de recomendaciones. Asimismo, solicitará a las entidades de fiscalización superior y los órganos internos de control de los entes públicos que presenten un informe detallado del porcentaje de los procedimientos iniciados que culminaron con una sanción firme y a cuánto ascienden, en su caso, las indemnizaciones efectivamente cobradas durante el



control interno, el comité coordinador puede emitir recomendaciones públicas no vinculantes a las autoridades respectivas. Recomendaciones que podrán o no ser aceptadas por las autoridades y cuya información relacionada con la emisión, aceptación, rechazo, cumplimiento y supervisión deberá estar contemplada en los informes anuales de ese comité.

278. En comparación, por lo que hace al sistema anticorrupción nueveleones, desde la Constitución Local se faculta al comité coordinador a emitir tanto informes anuales como adicionales durante el año. Atribución que se desarrolla en varias disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal,¹⁷⁴ que regulan

periodo del informe. Los informes serán integrados al informe anual del comité coordinador como anexos. Una vez culminada la elaboración del informe anual, se someterá para su aprobación ante el comité coordinador.

"El informe anual a que se refiere el párrafo anterior deberá ser aprobado como máximo treinta días previos a que culmine el periodo anual de la presidencia.

"En los casos en los que del informe anual se desprendan recomendaciones, el presidente del comité coordinador instruirá al secretario técnico para que, a más tardar a los quince días posteriores a que haya sido aprobado el informe, las haga del conocimiento de las autoridades a las que se dirigen. En un plazo no mayor de treinta días, dichas autoridades podrán solicitar las aclaraciones y precisiones que estimen pertinentes en relación con el contenido de las recomendaciones."

"Artículo 58. Las recomendaciones no vinculantes que emita el comité coordinador del Sistema Nacional a los Entes públicos, serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el comité coordinador.

Las recomendaciones deberán ser aprobadas por la mayoría de los miembros del comité coordinador."

"Artículo 59. Las recomendaciones deberán recibir respuesta fundada y motivada por parte de las autoridades a las que se dirijan, en un término que no exceda los quince días a partir de su recepción, tanto en los casos en los que determinen su aceptación como en los casos en los que decidan rechazarlas. En caso de aceptarlas deberá informar las acciones concretas que se tomarán para darles cumplimiento.

"Toda la información relacionada con la emisión, aceptación, rechazo, cumplimiento y supervisión de las recomendaciones deberá estar contemplada en los informes anuales del comité coordinador."

"Artículo 60. En caso de que el comité coordinador considere que las medidas de atención a la recomendación no están justificadas con suficiencia, que la autoridad destinataria no realizó las acciones necesarias para su debida implementación o cuando ésta sea omisa en los informes a que se refieren los artículos anteriores, podrá solicitar a dicha autoridad la información que considere relevante."

¹⁷⁴ "Artículo 9. El comité coordinador tendrá las siguientes facultades: ...

"VIII. La emisión de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones, en los cuales se incluirá las respuestas de los entes públicos. Dicho informe será el resultado de las evaluaciones realizadas por la Secretaría Ejecutiva y será aprobado por la mayoría de los integrantes del comité coordinador,



el procedimiento de creación de los informes, los órganos del sistema que intervinieren y el contenido de los mismos; incluyendo la potestad para emitir resoluciones como consecuencia de los aspectos identificados en tales informes y en cualquier tiempo en términos de la ley local.

279. En ese tenor, se estima que, vista en sí misma, la **atribución** del comité coordinador nuevoleonés de **emitir informes adicionales no choca con el**

los cuales podrán realizar votos particulares, concurrentes o disidentes, sobre el mismo y deberán ser incluidos dentro del informe anual;

"IX. Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, el comité coordinador emitirá resoluciones públicas ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta ley; ..."

"Artículo 12. Son atribuciones del presidente del comité coordinador: ..."

"VIII. Presentar para su aprobación y publicar, el informe anual de resultados del comité coordinador; ..."

"Artículo 27. El comité de participación ciudadana tendrá las siguientes atribuciones: ..."

"IV. Aprobar el informe anual de las actividades que realice en cumplimiento a su programa anual de trabajo, mismo que deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado; ..."

"XVII. Realizar observaciones, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, a los proyectos de informe anual del comité coordinador; ..."

"Artículo 38. La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el comité coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho comité: ..."

"VI. El informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de las funciones y de la aplicación de las políticas y programas en la materia; ..."

"Artículo 42. Corresponde al secretario técnico ejercer la dirección de la Secretaría Ejecutiva, por lo que contará con las siguientes facultades: ..."

"VIII. Elaborar los anteproyectos de informes del Sistema Estatal, someterlos a la revisión y observación de la Comisión Ejecutiva y remitirlos al comité coordinador para su aprobación; ..."

"Artículo 50. El secretario técnico solicitará a los miembros del comité coordinador toda la información que estime necesaria para la integración del contenido del informe anual que deberá rendir el comité coordinador, incluidos los proyectos de resoluciones. Asimismo, solicitará a la entidad de fiscalización superior y los órganos internos de control de los entes públicos que presenten un informe detallado del porcentaje de los procedimientos iniciados que culminaron con una sanción firme y a cuánto ascienden, en su caso, las indemnizaciones efectivamente cobradas durante el periodo del informe. Los informes serán integrados al informe anual del comité coordinador como anexos. Una vez culminada la elaboración del informe anual, se someterá para su aprobación ante el comité coordinador.

"El informe anual a que se refiere el párrafo anterior deberá ser aprobado como máximo treinta días previos a que culmine el periodo anual de la presidencia.

"En los casos en los que del informe anual se desprendan resoluciones, el presidente del comité coordinador instruirá al secretario técnico para que, a más tardar a los quince días posteriores a que haya sido aprobado el informe, las haga del conocimiento de las autoridades a las que se dirigen. En un plazo no mayor de treinta días, dichas autoridades podrán solicitar las aclaraciones y precisiones que estimen pertinentes en relación con el contenido de las resoluciones."



objeto y alcance de las atribuciones asignadas en la legislación general; por lo que se considera que cabe dentro de la libertad configurativa del Estado.

280. Se trata de una facultad complementaria a la del dictado del informe anual, que permite que se transparente de manera permanente el trabajo del comité coordinador (y los demás entes que participan en la elaboración de los informes) y que, con ello, se propicia una coordinación continua entre los órganos que componen el sistema anticorrupción y los demás entes públicos del Estado sujetos a ese sistema anticorrupción y una mayor retribución de información.

281. Con esto no sólo se cumple el objeto atribuido a esta entidad coordinadora, sino que se robustece. Además, el citado artículo 36, fracciones III y IV, de la ley general sólo prevé como bases mínimas a cumplir por los Estados que se contemple que: "*[l]as recomendaciones, políticas públicas e **informes** que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija*" y que "*[d]eberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, **informes** y políticas que emitan*". Lo cual se encuentra salvaguardado por las normas impugnadas, en correlación con otras normas de la legislación local.

282. No obstante lo anterior, si bien resulta adecuado emitir informes adicionales, este Tribunal Pleno **considera excesiva y carente de equivalencia la facultad para emitir resoluciones vinculantes**, en complemento a las resoluciones no vinculantes. Primero, la propia idea de hacer vinculantes las resoluciones del comité coordinador colisiona con las pautas establecidas en la Constitución Federal y ley general. El comité coordinador no es una instancia superior a los Poderes o demás autoridades del Estado que deben cumplir las reglas del sistema anticorrupción (como podrían ser el Poder Ejecutivo o Legislativo).

283. Es un órgano encargado de fijar lineamientos generales, elaborar indicadores de evaluación, instrumentar mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control, prevención y disuasión de faltas administrativas, etcétera. Es decir, se trata de un órgano que establece estándares guía en materia anticorrupción para que los entes públicos ejerzan sus propias facultades en la materia.

284. Así, el hacer vinculantes sus resoluciones conlleva su necesario cumplimiento por mandato legal, lo cual incide necesariamente en la relación



que la normatividad nacional ambiciona entre los Comités Coordinadores con el resto de órganos del Estado. A su vez, la ley general prevé como una atribución del ente coordinador un procedimiento de diálogo entre el comité coordinador y los entes a quienes van dirigidas las recomendaciones; permitiendo que se acepten o se rechacen y se fundamente y motive esta decisión. Este proceso de diálogo se cancela en el Estado de Nuevo León cuando se hacen vinculantes.

285. Adicionalmente, las disposiciones impugnadas de la Constitución Local y de la ley local no otorgan la clarificación suficiente para entender el alcance de la atribución de emitir resoluciones vinculantes. Se delega genéricamente la facultad al legislador secundario nuevoleonés y éste, si bien alude a las resoluciones derivadas de los informes, también permite que ciertas resoluciones pueden ser emitidas en cualquier tiempo en supuestos genéricos.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Título quinto

"De las resoluciones del comité coordinador

"Capítulo Único

"De las resoluciones

"Artículo 50. El secretario técnico solicitará a los miembros del comité coordinador toda la información que estime necesaria para la integración del contenido del informe anual que deberá rendir el comité coordinador, incluidos los proyectos de resoluciones. Asimismo, solicitará a la entidad de fiscalización superior y los órganos internos de control de los entes públicos que presenten un informe detallado del porcentaje de los procedimientos iniciados que culminaron con una sanción firme y a cuánto ascienden, en su caso, las indemnizaciones efectivamente cobradas durante el periodo del informe. Los informes serán integrados al informe anual del comité coordinador como anexos. Una vez culminada la elaboración del informe anual, se someterá para su aprobación ante el comité coordinador. "El informe anual a que se refiere el párrafo anterior deberá ser aprobado como máximo treinta días previos a que culmine el periodo anual de la presidencia.

"En los casos en los que del informe anual se desprendan resoluciones, el presidente del comité coordinador instruirá al secretario técnico para que, a más tardar a los quince días posteriores a que haya sido aprobado el informe, las haga del conocimiento de las autoridades a las que se dirigen. En un plazo no mayor de treinta días, dichas autoridades podrán solicitar las aclaraciones y precisiones que estimen pertinentes en relación con el contenido de las resoluciones."

"Artículo 51. Las resoluciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 9 de esta ley, serán emitidas en cualquier tiempo, serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el comité coordinador.

"Las resoluciones vinculantes señaladas en la presente ley, deberán ser aprobadas por la mayoría de los miembros del comité coordinador."

"Artículo 52. Las resoluciones señaladas en el presente capítulo deberán recibir respuesta fundada y motivada por parte de las autoridades a las que se dirijan, en un término que no exceda los quince días a partir de su recepción, tanto en los casos en los que determinen su aceptación como en los



286. A saber, en el artículo 51 reclamado se hace alusión a las resoluciones vinculantes (las que deriven del segundo párrafo del artículo 9 de la ley). Este párrafo detalla¹⁷⁶ cuáles son las resoluciones vinculantes (que no se limitan a las que deriven de los informes); las cuales ante su incumplimiento dan lugar a la aplicabilidad de algún tipo de sanción (aplicada por el superior jerárquico de la autoridad correspondiente) en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León.

casos en los que decidan rechazarlas. En caso de aceptarlas deberá informar las acciones concretas que se tomarán para darles cumplimiento.

"Toda la información relacionada con la emisión, aceptación, rechazo, cumplimiento y supervisión de las resoluciones deberá estar contemplada en los informes anuales del comité coordinador."

"Artículo 53. En caso de que el comité coordinador considere que las medidas de atención a las resoluciones no están justificadas con suficiencia, que la autoridad destinataria no realizó las acciones necesarias para su debida implementación o cuando ésta sea omisa en los informes a que se refieren los artículos anteriores, podrá solicitar a dicha autoridad la información que considere relevante."

"Artículo 54. Una vez solicitada la información relevante señalada en el artículo anterior y existiendo el antecedente de la omisión parcial o total de la recomendación vinculante, el comité coordinador informará al superior jerárquico del servidor público omiso para que proceda en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León."

¹⁷⁶ "Artículo 9. El comité coordinador tendrá las siguientes facultades:

"...

"VI. Requerir información a los entes públicos respecto del cumplimiento de la política estatal y las demás políticas integrales implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos;

"...

"X. El establecimiento de mecanismos de coordinación en conjunto con los entes públicos del Estado y los gobiernos municipales;

"...

"XVI. Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conecten con la (sic) Sistema Estatal de Información;

"...

"Las facultades señaladas en las fracciones VI, X y XVI del presente artículo, tendrán el carácter de resolución vinculante para los entes públicos.

"El Programa de trabajo y la emisión del informe de avances y resultados, señalados en las fracciones I y VIII de este artículo respectivamente, deberán ser entregado (sic) dentro de los primeros 15 días hábiles del mes de enero de cada anualidad a los representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, y los Ayuntamientos; y será enviado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado."



287. Ante este contexto, se llega a la convicción que **se actualiza una violación a los principios de legalidad y división de poderes** en detrimento del Poder Ejecutivo nuevoleonés. Una facultad que excede el ámbito de atribuciones en relación con la propia naturaleza del comité coordinador Estatal genera un grado de intromisión en el desempeño de facultades del Ejecutivo, pues éste tendría que cumplir las resoluciones vinculantes de tal órgano coordinador.

288. Consecuentemente, se declara la **invalidéz** únicamente de las siguientes porciones normativas de los artículos impugnados: a) la que dice "*La ley establecerá los casos en que dichas resoluciones serán vinculantes*" del penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 109 de la Constitución Local, y b) las que dicen "*a que se refiere el segundo párrafo del artículo 9 de esta ley, serán emitidas en cualquier tiempo,*" del primer párrafo y "*vinculantes*" del segundo párrafo, ambos del artículo 51 de la Ley del Sistema Anticorrupción Local. El texto de los preceptos reclamados quedará de la siguiente manera (la parte tachada es la invalidada):

"Artículo 109. El Sistema Estatal Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos. El sistema se regirá por los principios de transparencia y máxima publicidad.

"Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas: ...

"IV. Corresponderá al comité coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:

"...

"e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia, sin perjuicio de poder elaborar informes adicionales durante el transcurso del año.

"Derivado de sus informes, el comité coordinador del Sistema podrá emitir resoluciones a las autoridades. **La ley establecerá los casos en que dichas resoluciones serán vinculantes.**



"Las autoridades destinatarias de las resoluciones informarán al comité sobre la atención que brinden a las mismas."

"Artículo 51. Las resoluciones **a que se refiere el segundo párrafo del artículo 9 de esta ley, serán emitidas en cualquier tiempo**, serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el comité coordinador.

"Las resoluciones **vinculantes** señaladas en la presente ley, deberán ser aprobadas por la mayoría de los miembros del comité coordinador."

289. El contenido resultante es acorde al parámetro constitucional (en el apartado de efectos aludiremos a las inconstitucionalidades en vía de consecuencia), ya que se entiende que las resoluciones serán no vinculantes y pueden o no ser aceptadas por las autoridades de conformidad con el artículo 52 de la ley local. El hecho de que se les nombre en algunos preceptos de la ley como resoluciones y no recomendaciones, en nada afecta a su regularidad, si precisamente este tipo de decisiones del comité coordinador resultan no vinculantes.

VIII.6.C.

Tercer cuestionamiento: análisis del artículo 109, fracción III, de la Constitución Local

290. Finalmente, este Tribunal Pleno estima que la regulación y las facultades asignadas al comité de selección en la fracción III impugnada **no generan violación constitucional a la esfera del Ejecutivo actor**.

291. Como primer punto, esta fracción contempla que sea el comité de selección el que nombre a los integrantes del comité de participación ciudadana a través de un procedimiento abierto. A nuestro juicio, este contenido¹⁷⁷ es un

¹⁷⁷ Que fue detallado por el legislador secundario en el artículo 24 de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal, de texto siguiente:

"Artículo 24. Los integrantes del comité de participación ciudadana serán nombrados conforme al siguiente procedimiento:

"I. El comité de selección deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública estatal dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo de integrante del comité de participación ciudadana;



reflejo aplicado al Estado de Nuevo León de lo dispuesto en la fracción II del artículo 18 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁷⁸

"II. Para ello, definirá la metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del comité de participación ciudadana y deberá hacerlos públicos; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:

"a) El método de registro y evaluación de los aspirantes;

"b) Hacer pública la lista de las y los aspirantes;

"c) Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas.

"d) Hacer público el cronograma de audiencias;

"e) Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la materia; y,

"f) El plazo en que se deberá hacer la designación que al efecto se determine, y que se tomará, en sesión pública, por el voto de la mayoría de sus miembros.

"En caso de que se generen vacantes imprevistas, el proceso de selección del nuevo integrante no podrá exceder el límite de noventa días y el ciudadano que resulte electo desempeñará el encargo por el tiempo restante de la vacante a ocupar.

"Para elegir a cada integrante que conformará el comité de participación ciudadana, el comité de selección deberá emitir un dictamen que contendrá el resultado de la evaluación efectuada (sic) y la propuesta o propuestas de candidatos, donde se incluirá el resultado de la evaluación de los demás candidatos registrados.

"La votación del integrante o integrantes propuestos en el dictamen se llevará de manera individual. En los casos en los cuales el comité de selección no aprobara por mayoría un candidato, el presidente de dicho Comité solicitará a los integrantes que manifestaron su voto en contra o en abstención, el motivo o circunstancia que justifica su acción.

"Lo anterior quedará plasmado en un acta que contendrá además la propuesta de sustitución tomando en consideración a los candidatos no elegidos y a quienes se encuentren dentro de los mejores diez evaluados, y se pasarán a votación, en caso de no obtener el voto de la mayoría, se efectuará mediante insaculación la elección de el o los integrantes que faltaren para conformar el comité de participación ciudadana. La insaculación será conformada por los participantes que hayan reunido los requisitos para ser candidatos."

¹⁷⁸ "Artículo 18. Los integrantes del comité de participación ciudadana serán nombrados conforme al siguiente procedimiento:

"...

"II. La Comisión de Selección deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo.

"Para ello, definirá la metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del comité de participación ciudadana y deberá hacerlos públicos; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:

"a) El método de registro y evaluación de los aspirantes;

"b) Hacer pública la lista de las y los aspirantes;

"c) Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;

"d) Hacer público el cronograma de audiencias;



292. A saber, la selección de los nueve integrantes del Comité Ciudadano se realizará por el comité de selección a través de una amplia convocatoria dirigida a toda la sociedad en general, en la que se cumplen ciertas características relativas a la publicidad, transparencia, audiencias públicas participativas y objetividad. Así, lejos de contrariar el orden constitucional, el Poder Reformador nuevoleonés cumple a cabalidad lo exigido en la normatividad anticorrupción aplicable; en particular, lo relativo a la equivalencia.

293. En segundo lugar, la fracción cuestionada en su segundo párrafo prevé el procedimiento para la elección de los propios integrantes del comité de selección.¹⁷⁹ Este contenido, aplicado a Nuevo León, detenta las mismas pautas

"e) Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la materia; y,

"f) El plazo en que se deberá hacer la designación que al efecto se determine, y que se tomará, en sesión pública, por el voto de la mayoría de sus miembros.

"En caso de que se generen vacantes imprevistas, el proceso de selección del nuevo integrante no podrá exceder el límite de noventa días y el ciudadano que resulte electo desempeñará el encargo por el tiempo restante de la vacante a ocupar."

¹⁷⁹ Que se desarrolla en el artículo 16 de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal que a la letra establece:

"Artículo 16. Los integrantes del comité de selección serán nombrados conforme al siguiente procedimiento:

"El Pleno del Congreso del Estado emitirá una convocatoria para constituir un comité de selección, por un periodo de tres años, el cual estará integrado por nueve ciudadanos nuevoleonés, de la siguiente manera:

"I. Convocará a instituciones de educación superior y de investigación en el Estado, para proponer candidatos que integren el comité de selección, para lo cual deberán enviar los documentos que acrediten el perfil solicitado en la Constitución del Estado, esta ley y la convocatoria, en un plazo no mayor a quince días, para seleccionar a cinco miembros basándose en los elementos decisorios que se hayan plasmado en la convocatoria y al procedimiento establecido en la ley, tomándose en cuenta entre otros requisitos que se hayan destacado por su contribución en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción;

"II. Convocará a organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas y agrupaciones profesionales en el Estado especializadas en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción, para seleccionar a cuatro miembros, en los mismos términos del inciso anterior;

"III. La comisión anticorrupción del Congreso del Estado será la encargada de llevar a cabo el análisis de los candidatos, el desahogo de las entrevistas, y evaluación de los perfiles, con el fin de que de manera fundada y motivada elijan nueve propuestas de hasta tres candidatos cada una que cumplan con los requisitos constitucionales, legales y contenidos en la convocatoria; hecho lo anterior, remitirá la lista de las propuestas a la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, a fin de que se publique en el portal de Internet del Poder Legislativo, por lo menos dos días antes de ser remitidas al Pleno del Congreso del Estado;



establecidas en la fracción I del artículo 18 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁸⁰

"Para el cumplimiento de lo anterior, la convocatoria establecerá el procedimiento para que la comisión anticorrupción del Congreso del Estado, cuente con el apoyo técnico de un grupo ciudadano de acompañamiento.

"Dicho grupo, será seleccionado por el Pleno del Congreso del Estado mediante una amplia convocatoria a universidades, cámaras empresariales, organizaciones profesionales, gremios, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. La convocatoria deberá contener los requisitos específicos para cada una de las categorías.

"Este grupo estará conformado por siete ciudadanos que deberán cumplir los mismos requisitos señalados para los integrantes del comité de selección, tendrán voz y carácter de observador permanente durante las sesiones de la comisión anticorrupción convocadas para el desahogo de todas las etapas del proceso de designación del comité de selección.

"El grupo ciudadano de acompañamiento, tendrá acceso a la información necesaria para llevar a cabo su función de apoyo de la Comisión de Anticorrupción en la designación del comité de selección.

"IV. El Pleno del Congreso del Estado, una vez que haya recibido la lista de propuestas de hasta tres candidatos referida en el inciso anterior, someterá cada una de ellas a votación de manera individual, con la finalidad de seleccionar de cada una a un integrante que conformará el comité de selección, el cual requerirá para su nombramiento el voto de al menos las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura;

"V. De no alcanzarse la votación a que se hace referencia en el inciso que antecede, se procederá a una segunda votación, esta vez entre aquellos candidatos que hayan obtenido más votos de cada una de las propuestas;

"En caso de empate entre quienes no obtuvieron el mayor número de votos, habrá una votación más para definir por mayoría quien entre dichos candidatos participará en la segunda votación, de continuar el empate, se resolverá por insaculación entre ellos.

"Si en la segunda votación, no se obtiene el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, se procederá a la insaculación de entre estos últimos candidatos.

"La insaculación a que se refiere este artículo se realizará conforme al procedimiento que se establezca en la convocatoria."

¹⁸⁰ "Artículo 18. Los integrantes del comité de participación ciudadana serán nombrados conforme al siguiente procedimiento:

"I. El Senado de la República constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años, de la siguiente manera:

"a) Convocará a las instituciones de educación superior y de investigación, para proponer candidatos a fin de integrar la Comisión de Selección, para lo cual deberán enviar los documentos que acrediten el perfil solicitado en la convocatoria, en un plazo no mayor a quince días, para seleccionar a cinco miembros basándose en los elementos decisorios que se hayan plasmado en la convocatoria, tomando en cuenta que se hayan destacado por su contribución en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción.

"b) Convocará a organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción, para seleccionar a cuatro miembros, en los mismos términos del inciso anterior.

"El cargo de miembro de la Comisión de Selección será honorario. Quienes funjan como miembros no podrán ser designados como integrantes del comité de participación ciudadana por un periodo de seis años contados a partir de la disolución de la Comisión de selección."



294. El comité de selección de Nuevo León se conformará por nueve ciudadanos: i) unos elegidos a través de una convocatoria dirigida a las instituciones de educación superior y de investigación para que propongan candidatos que se hayan destacado por su contribución en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción y ii) otros elegidos de candidatos con esos perfiles propuestos por organizaciones de la sociedad civil que participen en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

295. El que no se especifique desde el Texto Constitucional nuevoleonés la cantidad de ciudadanos que deberán proponer cada una de las instituciones y organizaciones aludidas ni se detalle el procedimiento a seguir en el interior del Congreso no genera una irregularidad constitucional. Ni la Constitución Federal ni la legislación federal exigen una reserva de fuente para la regulación de esta parte del régimen anticorrupción; además de que esas clarificaciones se hacen en la legislación secundaria, cumpliendo las pautas mínimas exigidas constitucionalmente y en uso de la libertad configurativa estatal para regular el procedimiento al interior del Congreso Estatal.¹⁸¹

296. Por último, la fracción III impugnada del artículo 109 no sólo establece como facultad del comité de selección elegir a los integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana, **sino que también le permite tener "otras atribuciones determinadas en esta Constitución y la ley"**. Esas otras atribuciones es participar en el procedimiento de designación del auditor general del Estado, fiscal general de Justicia del Estado, fiscal especializado en Combate a la Corrupción, fiscal especializado en Delitos Electorales y Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa.

297. El Ejecutivo Local alega que este reconocimiento genérico de facultades invade sus competencias, pues implica tanto una renuncia del Estado a las

¹⁸¹ En la ley anticorrupción estatal, en particular, en el transcrito artículo 16 se prevé detalladamente el proceso de nombramiento de los integrantes del comité de selección. Haciendo una comparativa con la ley general, como se adelantó, hay equivalencia; siendo que el contenido adicional de ese artículo 16, en el que se reglamenta cómo se llevará a cabo el procedimiento en el interior del Congreso Local, no es incompatible con la propia legislación general y su contenido más bien deriva del uso de la libertad configurativa del Congreso Local.



potestades conferidas por el pueblo como que no se respete la representación popular y la soberanía que debe residir en los Poderes elegidos democráticamente; permitiéndose que el comité de selección tenga un rol activo en procedimientos de designación que antes eran del Ejecutivo o que deben ser producto de un equilibrio de Poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

298. No se comparte estas afirmaciones en relación con la fracción reclamada. En principio, debe resaltarse que el comité de selección no es uno de los órganos permanentes del sistema anticorrupción. En la legislación general (artículo 7) se especifica que los órganos que integran el sistema nacional anticorrupción son el comité coordinador, el comité de participación ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los sistemas anticorrupción locales.

299. Por ello, si bien la ley general reconoce la existencia de este comité de selección por un periodo de tres años y para el referido objeto de designar a los miembros del Comité Ciudadano (existencia que entonces deberá ser reconocida a su vez por las entidades federativas en términos del citado artículo 36). Sin embargo, en ninguna parte prohíbe a las entidades federativas que este comité de selección forme parte de otros procedimientos constitucionales de designación o se aproveche su existencia para otros fines en los que guarde lógica la intervención de ciertos ciudadanos expertos en materia de fiscalización, rendición de cuentas y anticorrupción.

300. Bajo esa coyuntura, se considera que la idea misma de otorgarle a este comité otro tipo de atribuciones; en particular, la de permitirle formar parte de los procedimientos de designación de uno o de varios funcionarios de relevancia para el Estado de Nuevo León, no implica de manera automática que se dé una intromisión, subordinación o dependencia del Ejecutivo. Se insiste, la naturaleza de este comité no involucra necesariamente que su objeto deba de agotarse en la selección de los integrantes del Comité Ciudadano. Las entidades federativas gozan aquí de libertad configurativa. Además, como hemos señalado en otros precedentes, el principio de división de poderes en nuestro ordenamiento jurídico es dinámico y flexible. El Ejecutivo no tiene reservadas en todo momento y en única instancia todas las facultades de designación ni tampoco las tiene el legislador. Se busca un sano equilibrio de Poderes.



301. Tampoco los modelos de designación de ciertos funcionarios públicos son estáticos y deben dejar de lado, forzosamente, la opinión de la ciudadanía por el simple hecho de que el Ejecutivo y los legisladores fueron elegidos como representantes. Un régimen democrático representativo no sólo se define a partir del ejercicio del voto para elegir representantes, sino de la participación activa y permanente de la ciudadanía.

302. Diferente cuestión es si son o no respetuosos del principio de división de poderes, por sí mismos, los procedimientos de designación creados para elegir al auditor general del Estado, fiscal general de Justicia del Estado, fiscal especializado en Combate a la Corrupción, fiscal especializado en Delitos Electorales y Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa, en los que participa el comité de selección. Empero, esta cuestión será analizada en los apartados que siguen.

VIII.7. Procedimiento de designación del Magistrado de la Sala Especializada, del fiscal general y de los fiscales especializados

303. En sus conceptos de invalidez tercero y sexto del escrito de demanda, el Poder Ejecutivo actor sostiene que los procedimientos de designación de los funcionarios recién referidos, previstos en los artículos 63, fracciones XLV y LVI; 87, párrafos séptimo y décimo segundo; 98, fracción VI, y séptimo transitorio de la Constitución Local, actualizan una violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica y división de poderes. En suma, el cuestionamiento que se nos pone a consideración radica en examinar si prescindir de la participación del Ejecutivo en ciertas designaciones lo pone en una posición de intromisión, subordinación o dependencia frente al legislador.

304. Este Tribunal Pleno **no comparte** la postura del accionante. En principio, debe destacarse que las referidas normas impugnadas pueden ser cuestionadas a través de una controversia constitucional por el Ejecutivo Estatal, ya que concurre un principio de afectación.¹⁸²

¹⁸² No se pasa por alto que, el treinta de diciembre de dos mil dieciséis, la Segunda Sala determinó sobreseer por falta de interés la **controversia constitucional 43/2016**, en la que el Poder Legislativo de Nuevo León cuestionó del Ejecutivo Local el nombramiento de la presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.



305. Previa a las reformas constitucionales que pretendieron adecuar el régimen nuevoleonés al sistema anticorrupción nacional, el Poder Ejecutivo tenía participación en el nombramiento de los funcionarios que antecedían a los entes actuales; dígase, el procurador general del Estado, sus subprocuradores y los integrantes del Tribunal Administrativo. Consecuentemente, guarda relación con la esfera jurídica del Ejecutivo el nuevo contenido de las normas reclamadas que, si bien reconfiguraron la naturaleza de la fiscalía y el tribunal, condicionan su participación o no le dan ningún tipo de participación a ese Poder en la designación de los fiscales especializados y del Magistrado especializado.

306. Partiendo de esta premisa, **dividiremos el presente considerando en dos subapartados**: uno relativo al procedimiento de nombramiento de la Magistratura de la Sala Especializada (**VIII.7.A.**) y otro relativo a las de las distintas fiscalías (**VIII.7.B.**).

VIII.7.A.

Análisis de los artículos 63, fracción XLV, y 98, fracción VI, de la Constitución Local

307. El texto de las normas reclamadas es el que sigue (negritas nuestras):

"Artículo 63. Corresponde al Congreso:

(Reformada, P.O. 14 de abril de 2017)

"XLV. Instituir mediante las leyes que expida, al Tribunal de Justicia Administrativa como órgano jurisdiccional con autonomía funcional y presupuestal y dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, ya sea central o paraestatal; estableciendo las normas de su organización y funcionamiento, los requisitos, las licencias y renunciaciones de sus integrantes, sus procedimientos y los recursos contra las

Sin embargo, ese caso y el que ahora nos ocupa **son distintos**. En aquél se cuestionaba los actos llevados a cabo por el Ejecutivo una vez que el legislador no aceptó las propuestas presentadas, señalándose explícitamente en la sentencia que el legislador no cuestionó en su demanda la competencia del Ejecutivo para designar a la presidente. En cambio, en la presente controversia, se reclama precisamente el entablado normativo que regula el procedimiento de designación y se hacen valer argumentos de invasión de competencias.



resoluciones que pronuncien. Dicho tribunal conocerá de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública municipal, central o paramunicipal, en los casos en que los Municipios no cuenten con un Órgano de Justicia Administrativa Municipal. Los Magistrados del tribunal serán nombrados por un periodo de diez años, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento. Al concluir el periodo para el que fueron nombrados, podrán ser considerados para nuevo nombramiento; y podrán ser removidos por las mismas causas y con el mismo procedimiento que para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

"Los Municipios podrán contar con Órganos de lo Contencioso Administrativo, autónomos sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública municipal, central o paramunicipal, y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan

"Asimismo, el Tribunal de Justicia Administrativa será el órgano competente, a través de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves o que constituyan hechos de corrupción, así como a los particulares que participen en los actos vinculados con dichas responsabilidades, fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales, así como conocer de los asuntos derivados de las sanciones administrativas que emitan otras autoridades.

"Para tal efecto, deberá incluir en la ley que regula la creación, organización y atribuciones del Tribunal de Justicia Administrativa, las facultades de la sala especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y la facultad del Congreso para emitir la convocatoria y seleccionar de entre la lista de candidatos remitida por el comité de selección del sistema, en caso de ser más de tres, a una terna de entre los inscritos para elegir al Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas. Para elegir dicha terna, cada legislador votará por tres opciones de la lista de candidatos remitida y los tres candidatos con la votación más alta integrarán la terna.



"El Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas será electo de entre los integrantes de la terna, previa comparecencia, en votación por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura. De no alcanzarse dicha votación, se procederá a una segunda votación entre los dos integrantes que hayan obtenido más votos. En caso de empate entre quienes no obtuvieron el mayor número de votos, habrá una votación para definir por mayoría quien entre dichos dos candidatos participará en la segunda votación. Si persiste el empate, se resolverá por insaculación entre ellos.

"Si en la segunda votación, ninguno de los dos candidatos obtiene el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, se procederá a la insaculación de entre estos últimos dos.

"El Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas podrá ser removido por las mismas causas y con el mismo procedimiento que para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

"La ley preverá la participación de los integrantes del comité de selección del sistema a que hace referencia la fracción III del artículo 109 de esta Constitución en la elaboración de la convocatoria, diseño de los mecanismos de evaluación y análisis de perfiles. El comité de selección del sistema posterior al análisis de los perfiles definirá de manera fundada y motivada quiénes integran la lista de los candidatos que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para ocupar dicho cargo y remitirá dicha lista al Pleno del Congreso."

"Artículo 98. Para ser **Magistrado** del Tribunal Superior de Justicia y del **Tribunal de Justicia Administrativa**, se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"II. Tener cuando menos 35 años el día de la designación;

"III. Poseer el día de la designación, título profesional de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de diez años, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;



"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, peculado u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

"V. Haber residido en el Estado durante los dos años anteriores al día de la designación; y,

(Reformada, P.O. 14 de abril de 2017)

"VI. No haber sido gobernador, secretario de despacho del Ejecutivo, fiscal general de Justicia del Estado, fiscal especializado en Combate a la Corrupción, fiscal especializado en Delitos Electorales, senador, ni diputado federal o local, cuando menos un año previo al día de su nombramiento.

"Para ser consejero de la Judicatura se requiere reunir los mismos requisitos que se establecen para los Magistrados, con excepción de la edad, que será de cuando menos treinta años al día de la designación y del título profesional que deberá tener fecha de expedición de por lo menos cinco años anteriores al día de la designación.

"Los Jueces de Primera Instancia deberán reunir los mismos requisitos que se establecen para los Magistrados, a excepción de la edad, que será de cuando menos treinta años y del título profesional que deberá tener fecha de expedición de al menos siete años anterior al día de su nombramiento.

"Los Jueces Menores reunirán los mismos requisitos que se establecen para los Jueces de Primera Instancia, con excepción de la edad y título profesional, que serán cuando menos de veintisiete y cinco años, respectivamente."

308. Por lo que hace al procedimiento de designación de la Magistratura de la Sala Especializada, este Tribunal Pleno **no advierte una violación competencial** y, por ende, deben declararse como **infundados** los conceptos de invalidez del actor.

309. En primer lugar, cabe resaltar que la Constitución Federal y las leyes generales que rigen el sistema anticorrupción y de responsabilidades administrativas



no establecen un procedimiento específico para el nombramiento de los titulares de los Tribunales de Justicia Administrativa que se encargaran, entre otras cuestiones, de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares, así como de las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves.

310. A saber, en los artículos 109, fracción IV, y 116, fracción V, de la Constitución Federal, sólo se exige a las entidades federativas el establecimiento obligatorio de estos Tribunales de Justicia Administrativa, sus características de autonomía y el régimen de competencias que debe asignárseles (no se alude específicamente a la designación de sus titulares).

311. Por su parte, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo que se detalla son las atribuciones y procedimientos de resolución de las responsabilidades administrativas aplicables tanto para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus Magistrados como sus homólogos en las entidades federativas. Sin que exista mayor alusión a los mecanismos de elección de estos juzgadores.

312. Misma situación ocurre en la Ley General del Sistema Nacional Anti-corrupción. En ésta se presupone la existencia de este tipo de tribunales en los Estados, pero no se delimita su integración ni los mecanismos de elección de sus miembros; por lo que en este **aspecto no guarda aplicabilidad el multicitado criterio de equivalencia** previsto en el artículo 36 de dicha ley general.

313. Así las cosas, a diferencia de lo que ocurre para otras funciones y funcionarios públicos estatales con relevancia constitucional, no existe un lineamiento específico de rango constitucional para la elección de los miembros de los Tribunales de Justicia Administrativa Estatales; lo que nos lleva a concluir que este ámbito normativo cae dentro de la libertad configurativa de los Estados.

314. No obstante lo anterior, como ocurre en cualquier escenario de regulación estatal, dicha libertad configurativa no es absoluta. Las limitantes del legislador nuevoleonés son las que derivan del propio contenido de la división de poderes y las relativas a la necesaria autonomía del tribunal y la protección del principio de independencia judicial, como criterio material para la configuración de cualquier órgano jurisdiccional en términos del artículo 17 de la Constitución Federal.



315. En el caso, estos principios se satisfacen con la normatividad impugnada. La Constitución Local, en sus artículos 63, fracciones XXII, XXIII y XLV, 85, fracción XX, 98, y 107, fracciones III, IV y V, instaura un Tribunal de Justicia Administrativa que, entre otras cuestiones, es autónomo del Poder Judicial Local y se encuentra conformado por una Sala Superior y Salas Ordinarias y por una Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas. Respecto a las primeras, el Ejecutivo participa en el procedimiento de designación de los Magistrados sometiendo al Congreso las propuestas de los mismos. Empero, por lo que hace a la Sala Especializada, no se le otorga participación al Ejecutivo, sino que la facultad de designación se reserva a una actividad conjunta y subsecuente entre el comité de selección y el Congreso del Estado: terna enviada por el comité ciudadano de la cual elegirá el órgano de representantes.

316. Atendiendo a este régimen normativo, se considera que no hay un quebrantamiento a la división de poderes toda vez que no es una facultad originaria o privativa de los Ejecutivos participar en todos los nombramientos públicos de magistraturas locales. El hecho de que, en el ordenamiento jurídico mexicano, tradicionalmente el Ejecutivo interviene en la conformación de los órganos jurisdiccionales de rango superior, no involucra que tenga que ser así en todo momento y que dicho modelo electivo deba ser estático. Lo que busca la división de poderes es que haya un correcto equilibrio, el cual se encuentra satisfecho en el caso concreto.

317. A nuestro parecer, la distinción en el mecanismo de elección de las magistraturas del tribunal administrativo es acorde a la dinámica y delimitación de facultades atribuibles, en lo general, al sistema anticorrupción estatal y, en lo particular, al Tribunal de Justicia Administrativa. Es la Sala Especializada la que se encargará de resolver las sanciones administrativas graves de los servidores públicos pertenecientes al Ejecutivo o del propio titular del Ejecutivo, así como aquellas de particulares involucrados con actos vinculados con faltas administrativas graves de estos funcionarios.

318. Por tanto, guarda lógica, primero, que la magistratura de esta Sala Especializada no se condicione a una elección o propuesta única por parte del gobernador y, segundo, que se otorgue participación al órgano de origen ciudadano que fue conformado a través de un procedimiento en el que participan instituciones o entidades especializadas en combate a la corrupción.



319. Adicionalmente, dada la intervención de este comité que es ciudadano y que no depende o es parte del propio Congreso, se advierte que la decisión de la magistratura no se deja a un solo órgano. Aunque este mecanismo de coparticipación no es usual (al no coadyuvar dos Poderes constituidos), no es reprochable constitucionalmente que el Poder Reformador nuevoleonés haya priorizado la participación ciudadana y el equilibrio que ésta pueda dar al procedimiento de designación de la magistratura, en vez de la decisión o contrapeso del Ejecutivo.

320. Es cierto que se permite la participación a los integrantes del Congreso, como Poder constituido elegido democráticamente (misma característica que tiene el Ejecutivo); sin embargo, en uso de su libertad configurativa, advertimos que el Reformador Estatal tuvo razones objetivas para haber asignado la decisión final al Congreso y no al Ejecutivo: el Congreso es un órgano que refleja de mejor manera las diferentes posiciones políticas de la ciudadanía; de éste no depende toda la administración pública que, cuantitativamente, es la mayor cantidad de sujetos del régimen de responsabilidades administrativas; y la función del Congreso no es sexenal, sino cada tres años (no todos los diputados, necesariamente, serán reelectos), por lo que se reduce la incidencia que, en su caso, pudiera llegar a tener en el funcionario judicial elegido.

321. Por último, la regulación de este procedimiento de designación de la magistratura especializada en responsabilidades administrativas acata las bases mínimas de independencia judicial. Se elige por un periodo determinado de diez años y no se generan diferencias respecto al resto de los Magistrados del tribunal administrativo. Los requisitos de elegibilidad (uno previsto en la fracción VI impugnada del artículo 98) son razonables en cuanto a la función y características de la magistratura. Y al Magistrado especializado, como al resto de sus pares, se les dan garantías de autonomía e independencia; entre las que se incluye que su remoción no depende de una mera decisión arbitraria del Congreso, sino de procedimientos de responsabilidad administrativa o políticos que comparte con el resto de las magistraturas del Estado y que se encuentran explícitamente regulados en la Constitución Local.¹⁸³

¹⁸³ Esta Suprema Corte no está reconociendo la regularidad constitucional, de manera abstracta, de todas las causales de remoción ni del procedimiento de remoción del Magistrado especializado en materia de responsabilidades administrativas, al no ser materia de la presente controversia constitucional.



322. Así, en suma, se reconoce la **validez** de los artículos impugnados 63, fracción XLV, y 98, fracción VI, de la Constitución Local; por lo que resultan incorrectos los argumentos del Ejecutivo en el que solicitaba genéricamente la invalidez consecuencial de otras normas por supuestamente detentar los mismos vicios que la Constitución Local.

VIII.7.B.

Análisis de los artículos 63, fracción LVI, 87, párrafos séptimo y décimo segundo, y séptimo transitorio de la Constitución Local

323. El texto de estas normas es el que sigue:

"Artículo 63. Corresponde al Congreso:

(Reformada, P.O. 14 de abril de 2017)

"LVI. Expedir la ley que regule la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como órgano con autonomía financiera, técnica, presupuestaria, de gestión, de decisión y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considere como delitos por hechos de corrupción.

"El fiscal especializado en Combate a la Corrupción será nombrado por el término de seis años, mediante convocatoria pública que emitirá la Legislatura a partir de su ausencia definitiva o noventa días previos a que finalice su término.

"El Congreso del Estado seleccionará de entre la lista de candidatos remitida por el comité de selección del sistema, en caso de ser más de tres, a una terna de entre los inscritos para elegir al fiscal especializado en Combate a la Corrupción. Para elegir dicha terna, cada legislador votará por tres opciones de la lista de candidatos remitida y los tres candidatos con la votación más alta integrarán la terna.

"El fiscal especializado en Combate a la Corrupción será electo de entre los integrantes de la terna, previa comparecencia, en votación por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura. De no alcanzarse dicha votación, se procederá a una segunda votación entre los dos integrantes que hayan obtenido más votos. En caso de empate entre quienes no obtuvieron el mayor número de



votos, habrá una votación para definir por mayoría quien entre dichos dos candidatos participará en la segunda votación. Si persiste el empate, se resolverá por insaculación entre ellos.

"Si en la segunda votación, ninguno de los dos obtiene el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, se procederá a la insaculación de entre estos últimos dos.

"La ley preverá la participación de los integrantes del comité de selección del sistema a que hace referencia la fracción III del artículo 109 de esta Constitución en la elaboración de la convocatoria, diseño de los mecanismos de evaluación y análisis de perfiles. El comité de selección del sistema posterior al análisis de los perfiles definirá de manera fundada y motivada quiénes integran la lista de los candidatos que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para ocupar dicho cargo y remitirá dicha lista al Pleno del Congreso.

"El titular de la citada fiscalía especializada podrá ser removido por el Congreso del Estado por las causas que establezca la ley mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes, sin perjuicio de que sea destituido por causa de responsabilidad administrativa en términos del título VII de esta Constitución; y ...

(Reformado, P.O. 14 de abril de 2017)

"**Artículo 87.** En el Estado habrá un secretario general de Gobierno quien tendrá las facultades especiales que le confiere esta Constitución y, para ocupar el cargo, deberá reunir los requisitos exigidos para ser gobernador, quien lo nombrará y removerá a su arbitrio.

"El gobernador será jefe y responsable de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado, en los términos de esta Constitución y de la ley orgánica que expida el Congreso, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo en las secretarías y definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención que en éstas tenga el Ejecutivo.

"El Ministerio Público, institución que tiene por objeto ejercer la representación y defensa de los intereses de la sociedad, velar por la exacta observancia



de las leyes de interés general y perseguir los delitos del orden común, será desempeñado por una Fiscalía General de Justicia del Estado que contará por lo menos con una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y otra especializada en Delitos Electorales, por los agentes de dicho Ministerio y demás servidores públicos que determine la ley.

"La Fiscalía General de Justicia será un organismo autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión en los términos que determine la ley.

"Los cargos de fiscal general de Justicia del Estado, fiscal especializado en Combate a la Corrupción y fiscal especializado en Delitos Electorales sólo son renunciables por causa grave, que será sometida a la consideración del Poder Legislativo del Estado, a quien corresponde su aceptación.

"Para ser fiscal general de Justicia del Estado, fiscal especializado en Combate a la Corrupción y fiscal especializado en Delitos Electorales se deberán reunir los requisitos que señale la Ley y los siguientes:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"II. Tener cuando menos 35 años el día de la designación;

"III. Poseer el día de la designación, título profesional de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de diez años, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, peculado, cohecho u otro hecho de corrupción o delito en general que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y,

"V. No haber sido gobernador o secretario de despacho del Ejecutivo, cuando menos un año previo al día de su nombramiento y tener un perfil que le permita



que la función de procuración de justicia cumpla con los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

"El fiscal general de Justicia del Estado será nombrado por el término de seis años y será designado y removido conforme a lo siguiente:

"I. Dentro de los diez días posteriores a la ausencia definitiva del fiscal general o noventa días previos a que finalice su término, el Congreso del Estado emitirá una convocatoria por un plazo de quince días y contará con treinta días después de concluido dicho plazo para integrar una lista de cuatro candidatos al cargo de entre la lista de candidatos remitida por el comité de selección del sistema, en caso de ser más de cuatro. Para elegir a los cuatro candidatos, cada legislador votará por cuatro opciones de la lista de candidatos remitida y los cuatro candidatos con la votación más alta integrarán la lista.

"La ley preverá la participación de los integrantes del comité de selección del sistema a que hace referencia la fracción III del artículo 109 de esta Constitución en la elaboración de la convocatoria, diseño de los mecanismos de evaluación y análisis de perfiles. El comité de selección del sistema posterior al análisis de los perfiles definirá de manera fundada y motivada quiénes integran la lista de los candidatos que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para ocupar dicho cargo y remitirá dicha lista al Pleno del Congreso.

"II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior y dentro de los cinco días siguientes, el gobernador enviará la terna definitiva para la consideración del Congreso del Estado.

"III. El Congreso del Estado, con base en la terna definitiva enviada por el gobernador y previa comparecencia, designará al fiscal general mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura. De no alcanzarse dicha votación, se procederá a una segunda votación entre los dos integrantes de la terna que hayan obtenido más votos. En caso de empate entre quienes no obtuvieron el mayor número de votos, habrá una votación



para definir por mayoría quien entre dichos candidatos participará en la segunda votación. Si persiste el empate, se resolverá por insaculación entre ellos.

"Si en la segunda votación, ninguno de los dos obtiene el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, se procederá a la insaculación de entre estos últimos dos.

"En caso de que el gobernador no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Congreso del Estado tendrá diez días para designar al fiscal general de entre los cuatro candidatos de la lista que señala la fracción I de este artículo.

"IV. El fiscal general podrá ser removido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, por las causas que establezca la ley o en virtud de previa solicitud del gobernador, la cual deberá ser resuelta dentro del término de diez días; si el Congreso del Estado no resuelve en dicho plazo, se tendrá por rechazada la solicitud de remoción;

"V. En los recesos del Congreso del Estado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para conocer de la designación u objeción a la remoción del fiscal general; y,

"VI. Las ausencias del fiscal general serán suplidas en los términos que determine la ley.

"La imputación de los delitos del orden común cuando el acusado sea uno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 112 de esta Constitución será realizada de forma exclusiva e indelegable por el fiscal general de Justicia o el fiscal especializado en Combate a la Corrupción, según corresponda.

"Las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción y en Delitos Electorales funcionarán bajo el principio de unidad y colaboración.

"La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción contará con autonomía funcional, presupuestal, técnica, de gestión, de decisión y operativa para



la investigación y persecución de los delitos de su competencia, en materia de corrupción de servidores públicos y particulares, así como para supervisar y organizar la actuación de los agentes del Ministerio Público, agentes investigadores y peritos que le estén adscritos y que se determinen en la ley respectiva.

"El fiscal especializado en Combate a la Corrupción deberá actuar de oficio en la investigación y, en su caso, persecución de los posibles delitos por hechos de corrupción que sean de su conocimiento por cualquier medio en términos de la ley.

"El fiscal especializado en Delitos Electorales durará 6 años en su encargo y será nombrado y removido en los mismos términos que el fiscal especializado en Combate a la Corrupción, establecidos en la fracción LVI del artículo 63 de esta Constitución.

"Una ley determinará la organización, funcionamiento, competencia y procedimientos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que será un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual contará con un Consejo Consultivo que se ajustará a un procedimiento de convocatoria pública, en los términos y condiciones que determine la ley.

"El organismo a que se refiere el párrafo anterior conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos, con excepción de los del Poder Judicial del Estado.

"Asimismo, formulará recomendaciones públicas autónomas, no vinculativas, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les (sic) presente la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, estos deberán fundar, motivar y publicar su negativa. El Congreso del Estado a petición de este organismo, podrá solicitar a las autoridades o servidores públicos responsables, un informe por escrito, a efecto de que explique el motivo de su negativa.

"Este organismo no será competente tratándose de asuntos electorales, y jurisdiccionales.



"La elección de presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, se ajustará a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley."

"Transitorio

"**Séptimo.** A la entrada en vigor del presente decreto, quienes se hallen en funciones de procurador general de Justicia del Estado y de titular de la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción de la Procuraduría General de Justicia del Estado continuarán en sus cargos hasta en tanto el Congreso del Estado designe al fiscal general de Justicia del Estado de Nuevo León y al fiscal especializado en Combate a la Corrupción, conforme al procedimiento que establecen los artículos 63 fracción LVI y 87 de esta Constitución y se les tome la protesta de ley a quienes ocuparán dichos cargos. Los asuntos que están en trámite en la Procuraduría General de Justicia y en la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción de la Procuraduría General de Justicia del Estado serán competencia de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León y la Fiscalía Especializado (sic) en Combate a la Corrupción, según corresponda en términos de la ley.

"Los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestales de la Procuraduría General de Justicia, así como de la Subprocuraduría Especializada en Cobate (sic) a la Corrupción, se transfieren a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León y a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, según corresponda en términos de la ley."

324. Al igual que en el escenario anterior, estos artículos cuestionados **tampoco generan una violación de competencias**. En primer lugar, en la Constitución Federal y en las leyes generales aplicables no se mandata un régimen o procedimiento específico para la selección del fiscal general y/o de los fiscales especializados en Combate a la Corrupción y en Delitos Electorales de las entidades federativas. Por ende, en este ámbito, **existía libertad configurativa por parte del Estado de Nuevo León**.

325. A saber, la Constitución Federal, en sus artículos 20, 21 y 116, fracción IX, únicamente establece, entre otros aspectos, las reglas, principios y derechos



aplicables al proceso penal en toda la república, que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y que *"las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos"*. En ninguna parte se dice cómo elegir a los titulares de la procuración ministerial de justicia. Sólo se requiere asegurar elementos de autonomía e imparcialidad de estas entidades.

326. En ese sentido, se considera que las indicaciones sobre el nombramiento del fiscal general de la República y de los fiscales especializados en Combate a la Corrupción y Delitos Electorales que prevé el artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal, no son replicables a las entidades federativas. Es un contenido constitucional dirigido únicamente a la Federación.

327. Asimismo, en torno a lo dispuesto en los artículos 109, fracciones III y IV, y 113, fracción I, de la propia Constitución Federal, es cierto que en éstos se alude al fiscal especializado en Combate a la Corrupción como parte del sistema anticorrupción y se le asignan ciertas atribuciones. Sin embargo, esa reglamentación lo único que implica es que las entidades federativas (para cumplir con el criterio de equivalencia que se ha mencionado), deben de tener un órgano ministerial especializado equivalente; es decir, lo que la Constitución reconoce es la existencia con ciertas atribuciones de este órgano ministerial especializado, mas no se regula su procedimiento de designación.

328. Ahora, por su parte, las leyes generales en la materia operan bajo la misma lógica. Los artículos 2, fracción I, y 10, fracción III, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción simplemente mencionan que la legislación establecerá mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación y las entidades federativas y que el fiscal especializado en Combate a la Corrupción de la Federación integrará el comité coordinador. Consiguientemente, lo que se exige a los Estados a partir de la fracción I del artículo 36 de esa legislación general es una equivalencia en la conformación del ente coordinador respecto a ese integrante, pero eso no implica una delimitación del procedimiento de designación del fiscal.



329. Consideración que es acorde a lo dispuesto a su vez en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues en su artículo 10, fracción III, exclusivamente se señala que las secretarías y órganos internos de control de la Federación y de sus homólogos en las entidades federativas, tendrán la facultad de *"presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local"*.

330. Sobre estos contenidos, no se pasa por alto que, en el artículo séptimo transitorio de la reforma a la Constitución Federal de veintisiete de mayo de dos mil, se dice que: *"los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales"*. No obstante, se insiste, en las referidas leyes generales sólo se reconoce la existencia y ciertas atribuciones a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, pero eso no significa que ese órgano ministerial especializado tenga que ser designado de la misma manera que el federal.

331. Por otro lado, respecto a la Fiscalía en Delitos Electorales, no hay referencia constitucional a lo que debe ocurrir en los Estados y el artículo 25 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (emitida en términos de los artículos 73, fracción XXIX-U y segundo transitorio, fracción III, de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce) se limita a establecer que *"las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, dotados de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación"*. Como ocurre con la otra Fiscalía Especializada, la legislación general reconoce su necesaria existencia, pero de ninguna manera se alude o regula el procedimiento de elección de esas fiscalías.

332. Dicho lo anterior, partiendo de que estamos en un escenario de libertad configurativa y contrario a la postura del Ejecutivo actor, esta Suprema Corte considera que el Poder Reformador nuevoleonés **ejerció sus competencias legislativas adecuadamente**, respetando a su vez la citada exigencia de *autonomía* prevista en la fracción IX del artículo 116 de la Constitución Federal.



333. Por lo que hace al **fiscal general**, su procedimiento de designación previsto en el **artículo 87, séptimo párrafo**, de la Constitución Local **cumple con los elementos mínimos que aseguran la división de poderes**.

334. La designación es el resultado de una decisión conjunta entre el Ejecutivo y el Legislativo que, a pesar de darle mayor preponderancia al Congreso, no implica que la intervención del Ejecutivo sea meramente formal o carente de sentido. El Ejecutivo, aunque limitado, podrá vetar a una de las cuatro propuestas para ser el que configure la terna, y esa terna es la que tiene carácter definitivo y de la que forzosamente tendrá que salir el fiscal general.

335. El que el Ejecutivo no sea el encargado de conformar libremente la terna no es reprochable constitucionalmente bajo una idea de libertad configurativa. El Poder Reformador privilegió que los candidatos deriven de un procedimiento abierto y ciudadano, en el que será el comité de selección la instancia encargada de decidir cuáles son las personas que cumplen con los requisitos para ser fiscal general. Este comité ciudadano constituye una limitante a la decisión subjetiva tanto del Congreso como del Ejecutivo.

336. Como hemos dicho, es cierto que este contrapeso ciudadano no es el común ni el tradicional. Empero, el principio de poderes no significa que sólo los Poderes constituidos tengan que tomar todas las decisiones dentro del ordenamiento jurídico. El Constituyente Estatal valoró la necesidad de una intervención ciudadana al momento de elegir un funcionario de gran relevancia dentro del Estado y eso, más que ser contrario al orden constitucional, es una forma de fortalecer la democracia representativa; máxime, cuando la designación no depende enteramente de este órgano ciudadano, sino al final de cuentas del órgano que representa de mayor manera las diferentes visiones ideológicas y políticas: el Congreso.

337. Adicionalmente, el procedimiento de designación salvaguarda el principio de autonomía de esta institución. La elección por seis años busca ser transexenal y no limitarse a un solo Gobierno del Estado o a una misma Legislatura. Por lo demás, el artículo 87, séptimo párrafo, describe detalladamente qué sucede en los diferentes escenarios en que los Poderes constituidos, según corresponda, no envíe la terna o no se alcance el porcentaje de votos requerido



para la designación; dando lugar a un proceso de insaculación que, aunque inusual, no resulta inconstitucional en el contexto normativo en el que se encuentra.

338. No se trata de cualquier lotería. Es un sorteo en el que participarán sólo dos personas que ya cumplieron con todos los requisitos exigidos constitucional y legalmente para ser fiscal general; por lo que es aceptable que el Poder Reformador haya privilegiado la toma de una decisión sin mayor dilación (para no afectar la correcta impartición de justicia ministerial) a esperar escenarios hipotéticos que involucren que las diferentes fuerzas políticas lleguen a un acuerdo que no necesariamente podrá darse. Además de que en el propio artículo 87 reclamado se asegura un entablado normativo que busca que este fiscal general designado no sea removido bajo cualquier causa ni por cualquier procedimiento por el propio órgano que al final de cuentas lo designó.¹⁸⁴

339. A la misma conclusión llegamos en torno a los procedimientos de elección de los **fiscales especializados en Combate a la Corrupción y Delitos Electorales**, reglamentados en los **artículos 63, fracción LVI, y 87, párrafo, décimo segundo, reclamados**. Aunque en éstos no se da participación al Poder Ejecutivo, advertimos igualmente que están presentes las condiciones necesarias para respetar el principio de división de poderes. Dicho de otra manera, estos procedimientos en los que no se le da intervención al Ejecutivo no lo ponen en una posición de intromisión, subordinación o dependencia.

340. Estos fiscales especializados forman parte de la Fiscalía General, la cual tiene autonomía respecto al resto de Poderes y órganos en términos del propio artículo 87 de la Constitución Local. La designación no es arbitraria ni exclusiva por parte del Congreso. Se le otorga intervención a un comité de origen ciudadano que no forma parte ni depende del Poder Legislativo y cuya propia integración se hizo en convocatoria abierta y bajo la lógica de ser personas especializadas en combate a la corrupción, fiscalización y rendición de cuentas.

¹⁸⁴ Esta Suprema Corte **no está reconociendo la regularidad constitucional**, de manera abstracta y absoluta, de las causales de remoción ni del procedimiento de remoción del fiscal general, al no ser materia de la presente controversia constitucional.



341. Se insiste, aunque este modelo de contrapeso ciudadano frente a la actividad del Congreso no es el tradicional, el mismo no afecta la esfera de competencias del actor ni lo pone en una situación de vulnerabilidad frente al Poder Legislativo. Tras la designación, las fiscalías tienen autonomía plena y el Congreso no puede intervenir de ninguna manera en su actividad, bajo pena de sanciones administrativas, penales o políticas.

342. Aunado a lo anterior, el procedimiento de designación salvaguarda la autonomía de la fiscalía: i) el mismo es bastante detallado, buscando evitar un escenario en el que no pueda llevarse a cabo la designación correspondiente y se pueda poner en entredicho el correcto desempeño de las Fiscalías; ii) la insaculación se justifica por las mismas razones expuestas en párrafos previos; y, iii) la autonomía del órgano se salvaguarda bajo un régimen específico de remoción de los fiscales especializados, que no es arbitrario, que exige una votación calificada, cuyas causales y procedimiento debe ser reglamentados en ley y que también permite la aplicabilidad del régimen de responsabilidades administrativas.

343. Bajo esa tónica, contrario a argumento expreso del Ejecutivo actor, no es inconstitucional que se establezcan mecanismos de designación de funcionarios que componen la Fiscalía General. Este órgano es autónomo, característica que comparten las Fiscalías Especializadas; y esa autonomía no se ve condicionada por el hecho de que los fiscales especializados no resulten o deriven de la voluntad del fiscal general.¹⁸⁵

344. Ante la especialización e importancia de dichas fiscalías especializadas para el régimen anticorrupción y electoral, el que provengan de un procedimiento complejo (en el que, como se mencionó, participa una instancia ciudadana y un Poder constituido) otorga mayor legitimidad a sus titulares. Ello, atendiendo justamente a que tras la designación, las atribuciones de los fiscales

¹⁸⁵ Aunque no es parámetro para los Estados, destaca que en la Constitución Federal (artículo 102, apartado A) los fiscales especializados en Combate a la Corrupción y Delitos Electorales son designados y removidos por el fiscal general de la República, pero se permite la coparticipación del órgano legislativo: tanto el nombramiento como la remoción de estos fiscales pueden ser **objetados** por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.



especializados están detalladas en ley y responden a un régimen objetivo y particularizado de remoción¹⁸⁶ y de responsabilidades administrativas.

345. Finalmente, el **séptimo transitorio** impugnado tampoco genera una transgresión constitucional al ser consecuencia y, por ende, seguir la misma suerte de los citados artículos reclamados 63, fracción LVI, 87, párrafos séptimo y décimo segundo, de la Constitución Local. En éste sólo se plantea un régimen de transición de la Procuraduría a la Fiscalía, incluyendo qué sucede con los asuntos tramitados previamente y los recursos humanos, materiales y financieros.¹⁸⁷

346. Por todo lo anterior, en suma, se reconoce la **validez** de los artículos reclamados 63, fracción LVI, 87, párrafos séptimo y décimo segundo, y séptimo transitorio, de la Constitución Local; por lo que resultan incorrectos los argumentos del Ejecutivo en el que solicitaba genéricamente la invalidez consecencial de otras normas por supuestamente detentar los mismos vicios que la Constitución Local.

VIII.8. Regulación del Ministerio Público y de la Fiscalía General

347. En su quinto concepto de invalidez del escrito de demanda, el Poder Ejecutivo actor solicita la inconstitucionalidad de los **párrafos tercero y décimo del artículo 87** de la Constitución Local. A su juicio, concurre una violación a la supremacía constitucional y división de poderes, toda vez que se rompe la unidad, indivisibilidad y jerarquía del Ministerio Público y la natural participación del Ejecutivo en la designación de los fiscales respecto a la naturaleza de esa institución.

¹⁸⁶ Esta Suprema Corte **no está reconociendo la regularidad constitucional**, de manera abstracta y absoluta, de las causales de remoción ni del procedimiento de remoción de los fiscales especializados, al no ser materia de la presente controversia constitucional.

¹⁸⁷ Tal como ha sido resuelto en otros precedentes (en especial, la serie de acciones de inconstitucionalidad en donde se analizaron leyes locales en materia de transparencia), el séptimo artículo transitorio **sigue surtiendo sus efectos**, pues es el que fundamenta qué ocurre con los casos tramitados previamente y es el que prevé la obligación de transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros; obligación que sigue subsistiendo hasta este momento, toda vez que no se tienen elementos probatorios que acrediten que esta transferencia ya finalizó en su totalidad y no se va a tener ninguna incidencia en el futuro.



348. Este Tribunal Pleno califica como **infundada** esta petición de invalidez. Partiendo de lo expuesto en el apartado previo, se estima que el Poder actor se basa en una premisa falsa: ni la naturaleza del Ejecutivo exige su intervención en la designación de los fiscales ni lo previsto en los aludidos párrafos del artículo 87, rompe la unidad e integridad del Ministerio Público.

349. Los artículos 25 y 87, párrafos tercero y cuarto (no impugnados en la presente controversia), de la Constitución Local establecen claramente que la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público; el cual será desempeñado por una Fiscalía General autónoma, con personalidad y patrimonio propio que contará, al menos, con dos fiscalías especializadas.

350. En ese sentido, esta Suprema Corte estima que el Ejecutivo nuevoleonés no es el que naturalmente debe tener facultades en materia penal ni guarda forzosamente una especial relación frente a la Fiscalía General Local. Antes, la Procuraduría Estatal formaba parte del Ejecutivo y dependía de él. Sin embargo, la decisión de hacer autónoma a la Fiscalía del Estado fue realizada en términos de los artículos 21, 116, fracción IX, y 124 de la Constitución Federal, sin que con ello se viole la legalidad o división de poderes.

351. A saber, la Constitución Federal en ninguna parte requiere que el Ministerio Público deba ser dependiente o formar parte de los Ejecutivos Locales y que éstos tengan que intervenir en la designación de los funcionarios que integran las procuradurías o fiscalías. Por el contrario, aunque no se exige una homologación de las entidades federativas a lo que ocurre en el ámbito federal, la Constitución Federal deja un espacio de configuración legislativa, siempre y cuando se cumpla los principios relativos al Ministerio Público y el mandato explícito de que las constituciones de los Estados garanticen que la procuración de justicia se realice con base, entre otros, de los principios de autonomía e imparcialidad.

352. En el caso estas condiciones están satisfechas. El Ministerio Público en Nuevo León es uno solo, está asignado a una Fiscalía y la autonomía que se le otorga es una decisión del Estado que, lejos de incidir en la protección



competencial que la Constitución Federal otorga a los Ejecutivos Estatales, fue suscrita por el Poder Reformador nuevoleonés en uso de su libertad configurativa atendiendo a los principios mínimos exigidos constitucionalmente.

353. Por su parte, la subdivisión en fiscalías especializadas no rompe la unidad, jerarquía y estructura del Ministerio Público. Solamente conlleva, desde la Constitución Local, una asignación particularizada de facultades que se reglamenta en la legislación secundaria. Delimitación normativa que no supedita la esfera de competencias del Ejecutivo actor y que responde, más bien, a otros objetivos constitucionales como la regulación sobre el régimen electoral y el sistema nacional anticorrupción y de responsabilidades administrativas.

354. Es cierto que a los fiscales especializados se les da cierta autonomía frente al fiscal general;¹⁸⁸ empero, se insiste, eso deriva de una decisión del legislador nuevoleonés que es congruente con su modelo de designación y que se hizo bajo la lógica de que estos órganos especializados detentan facultades de gran relevancia constitucional.

355. Al final de cuentas, el fiscal general no es el que lleva a cabo todos los actos ministeriales al interior de ese órgano complejo (por eso, se integra de una gran variedad de órganos simples y complejos con facultades especificadas en ley para cada uno de ellos) y el que estos fiscales especializados tengan cierto grado de autonomía no rompe la unidad del Ministerio Público. Siguen formando parte de la misma entidad que es la encargada de investigar los delitos y ejercer la acción penal en términos del artículo 21 de la Constitución Federal.

¹⁸⁸ Por ejemplo, en el artículo 9 de la Ley de la Fiscalía General del Estado de Nuevo León se instituye cierta autonomía al personal de las Fiscalías Especializadas.

"Artículo 9. El fiscal general ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución; no obstante lo anterior, no ejercerá autoridad jerárquica sobre el personal de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, en los actos de investigación y persecución de los hechos que las leyes consideren como delitos por hechos de corrupción o en materia electoral, respectivamente, y los demás que determinen las leyes.

"Será responsable del despacho de los asuntos que a la Fiscalía General o a él mismo le atribuyen la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, la presente ley y las demás disposiciones normativamente aplicables."



VIII.9. Procedimiento de designación del auditor general

356. En su noveno y décimo concepto de invalidez del escrito de demanda, el Poder Ejecutivo señala que el artículo 63, fracción XIII, en sus párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, resulta inconstitucional por violación a los principios de legalidad y división de poderes; ello, porque la votación del legislador local para elegirlo al auditor general del Estado es contraria a la que exige la Constitución Federal y porque se permite la participación del comité de selección en el procedimiento de nombramiento.

357. Este Tribunal Pleno **coincide parcialmente** con este razonamiento, en atención a las consideraciones que siguen. El artículo 63, fracción XIII, reclamado es del tenor que sigue (se resalta en negritas lo cuestionado):

"Artículo 63. Corresponde al Congreso:

(Reformada, P.O. 1 de abril de 2009)

"XIII. Fiscalizar, revisar, vigilar, evaluar, aprobar o rechazar en su caso con el apoyo de la Auditoría Superior del Estado, las Cuentas Públicas que presenten los Poderes del Estado, los organismos autónomos, los organismos descentralizados y desconcentrados y fideicomisos públicos de la administración pública del Estado, los Municipios y sus organismos descentralizados y desconcentrados, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustaron a los criterios señalados en los presupuestos respectivos y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, así como fiscalizar a las personas físicas o morales de derecho privado que hayan recibido recursos públicos.

(Reformado, P.O. 14 de abril de 2017)

"La Auditoría Superior del Estado tendrá personalidad jurídica y autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión.

(Reformado, P.O. 14 de abril de 2017)

"El Congreso del Estado coordinará y evaluará, sin perjuicio de la autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior del Estado, de acuerdo con la Ley de la materia.



(Reformado, P.O. 14 de abril de 2017)

"Para tal efecto, deberá expedir la ley que regule la creación, organización y atribuciones de la Auditoría Superior del Estado, y emitir la convocatoria pública para elegir al auditor general del Estado. El Congreso del Estado seleccionará de entre la lista de candidatos remitida por el comité de selección del sistema, en caso de ser más de tres, a una terna de entre los inscritos en la convocatoria pública para elegir al auditor general del Estado. Para elegir dicha terna, cada legislador votará por tres opciones de la lista de candidatos remitida y los tres candidatos con la votación más alta integrarán la terna.

(Adicionado, P.O. 14 de abril de 2017)

"El auditor general del Estado será electo de entre los integrantes de la terna, previa comparecencia, en votación por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura. De no alcanzarse dicha votación, se procederá a una segunda votación entre los dos integrantes que hayan obtenido más votos. En caso de empate entre quienes no obtuvieron el mayor número de votos, habrá una votación para definir por mayoría quien entre dichos dos candidatos participará en la segunda votación. Si persiste el empate, se resolverá por insaculación entre ellos.

(Adicionado, P.O. 14 de abril de 2017)

"Si en la segunda votación, ninguno de los dos obtiene el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, se procederá a la insaculación de entre estos últimos dos.

(Adicionado, P.O. 14 de abril de 2017)

"La Ley preverá la participación de los integrantes del comité de selección del sistema a que hace referencia la fracción III del artículo 109 de esta Constitución en la elaboración de la convocatoria, diseño de los mecanismos de evaluación y análisis de perfiles. El comité de selección del sistema posterior al análisis de los perfiles definirá de manera fundada y motivada quiénes integran la lista de los candidatos que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para ocupar dicho cargo y remitirá dicha lista al Pleno del Congreso.



"Si de la revisión practicada por la Auditoría Superior del Estado, aparecieran discrepancias entre los ingresos o egresos o no existiera exactitud o justificación entre los ingresos o gastos realizados, se fincarán las responsabilidades de conformidad con las disposiciones aplicables.

"El Congreso del Estado concluirá la revisión de las cuentas públicas a más tardar en los dos periodos ordinarios de sesiones siguientes a la fecha de recepción del Informe de Resultado correspondiente con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe de resultados emitido por la Auditoría Superior del Estado, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado seguirán su cursos (sic) en los términos de las leyes aplicables.

"El informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública que rinda la Auditoría Superior del Estado, será de carácter público a partir de su presentación al Congreso del Estado así como los dictámenes de aprobación o rechazo."

358. Como primer punto, debe subrayarse que existe un principio de afectación del Ejecutivo actor respecto a este contenido. La Auditoría Superior del Estado no es sólo un órgano que forma parte del Congreso Local y que tiene como atribución investigar y sustanciar los procedimientos de responsabilidades administrativas graves de los servidores públicos que le corresponden. También es un órgano encargado de fiscalizar, revisar, vigilar, evaluar y aprobar o rechazar las cuentas públicas de diversos Poderes y órganos, incluido las del Ejecutivo. En ese tenor, el análisis de su procedimiento de designación es un aspecto que guarda relación con su esfera competencial, al poderse establecer un mecanismo que conlleve un incorrecto desempeño de sus funciones y, con ello, un posible escenario de intromisión, subordinación o dependencia del Ejecutivo frente al Legislativo.

359. Partiendo de esta premisa, esta Suprema Corte llega a la convicción que **sí hay una violación al principio de legalidad y a la división de poderes** con motivo de cierto contenido de los **párrafos quinto (en cierta porción normativa) y sexto** de la fracción XIII del artículo 63 impugnado. Resultando constitucional el resto del contenido impugnado.



360. La Constitución Federal, en sus artículos 63, fracción XXIV, 109, fracción III, y 116, fracción II, establece que las entidades federativas deberán contar con entes estatales de fiscalización, los cuales se les asignan ciertas atribuciones relacionadas con la revisión de cuenta pública, el sistema anticorrupción y el régimen de responsabilidades administrativas, que deberán ser detalladas en leyes generales. En particular, en el párrafo séptimo de la citada fracción II del artículo 116 constitucional, se mandata que *"el titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las **dos terceras partes de los miembros presentes en las Legislaturas Locales**, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades"*.

361. Aplicando estos lineamientos al caso que nos ocupa, lo primero que se advierte es que en el Estado de Nuevo León existe una regulación constitucional local parcialmente contradictoria.

362. Por un lado, en los **párrafos quinto, sexto y séptimo de la fracción XIII del artículo 63** de la Constitución Local, se establece que el auditor general del Estado será electo de una terna por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura; votación que si no se alcanza, llevará a un procedimiento de insaculación. Empero, por otro lado, el **artículo 139, primer párrafo, de la Constitución Local** señala que: "el auditor general del Estado será designado mediante convocatoria pública que emitirá el Congreso, por consenso, en su defecto por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, de no alcanzarse dicha votación, se realizará nueva convocatoria.". Es decir, mientras que en una disposición se permite la insaculación como método para la designación, en otra se exige una nueva convocatoria de no alcanzarse las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

363. Así las cosas, en principio, este tribunal considera que, si bien el legislador estatal tiene libertad configurativa para idear la dinámica previa e interna que lleve a la elección del auditor general (por ello, puede válidamente establecer convocatorias abiertas y elección mediante un sistema de ternas en lugar de propuestas únicas); esa libertad **no llega al punto** de poder implementar un



modelo que se aleje del único requisito expresamente previsto por la Constitución Federal al respecto: que la designación sea consecuencia de la votación por dos terceras partes de los miembros presentes de las Legislaturas Locales.

364. Bajo esas clarificaciones y atendiendo sistemáticamente a todos los preceptos de la Constitución Local, esta Suprema Corte concluye que deben declararse **inconstitucionales** la porción normativa que dice "**de los integrantes de la Legislatura**" del párrafo quinto y la totalidad del párrafo sexto de la **fracción XIII del artículo 63**; siendo válido el resto de contenido de los párrafos impugnados.

365. El texto del precepto quedaría de la manera que sigue (la parte tachada es la invalidada):

"Artículo 63. Corresponde al Congreso:

"XIII.

"...

"Para tal efecto, deberá expedir la Ley que regule la creación, organización y atribuciones de la Auditoría Superior del Estado, y emitir la convocatoria pública para elegir al auditor general del Estado. El Congreso del Estado seleccionará de entre la lista de candidatos remitida por el comité de selección del sistema, en caso de ser más de tres, a una terna de entre los inscritos en la convocatoria pública para elegir al auditor general del Estado. Para elegir dicha terna, cada legislador votará por tres opciones de la lista de candidatos remitida y los tres candidatos con la votación más alta integrarán la terna.

"El auditor general del Estado será electo de entre los integrantes de la terna, previa comparecencia, en votación por las dos terceras partes **de los integrantes de la Legislatura**. De no alcanzarse dicha votación, se procederá a una segunda votación entre los dos integrantes que hayan obtenido más votos.



En caso de empate entre quienes no obtuvieron el mayor número de votos, habrá una votación para definir por mayoría quien entre dichos dos candidatos participará en la segunda votación. Si persiste el empate, se resolverá por insaculación entre ellos.

"Si en la segunda votación, ninguno de los dos obtiene el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, se procederá a la insaculación de entre estos últimos dos."

"La ley preverá la participación de los integrantes del comité de selección del sistema a que hace referencia la fracción III del artículo 109 de esta Constitución en la elaboración de la convocatoria, diseño de los mecanismos de evaluación y análisis de perfiles. El comité de selección del sistema posterior al análisis de los perfiles definirá de manera fundada y motivada quiénes integran la lista de los candidatos que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para ocupar dicho cargo y remitirá dicha lista al Pleno del Congreso."

366. A partir de estas declaratorias de invalidez (y la que aludiremos, en vía de consecuencia, en el apartado de efectos),¹⁸⁹ **esta fracción XIII es constitucional** en términos de una interpretación conjunta y sistemática del **contenido resultante de este párrafo quinto**¹⁹⁰ con el resto del contenido de los párrafos cuarto, quinto y séptimo de esta fracción del artículo 63 y el primer párrafo del artículo 139, todos de la Constitución Local. Delimitación normativa que da lugar al siguiente procedimiento:¹⁹¹

¹⁸⁹ Como se verá, en **vía de consecuencia** al tener una relación sistemática, **se declara la invalidez** de la porción normativa del artículo 139, primer párrafo, de la Constitución Local que dice "*de los integrantes de la Legislatura*".

¹⁹⁰ Tras la declaratoria de invalidez de la porción normativa "*de los integrantes de la Legislatura*" del párrafo quinto de la fracción XIII del artículo 63, éste detenta dos posibles interpretaciones: que la expresión "en votación por las dos terceras partes" se refiera a la totalidad de los diputados y diputadas o a los miembros presentes de la Legislatura. Este Tribunal Pleno **opta por la segunda interpretación**, ya que es la que resulta acorde a lo previsto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

¹⁹¹ En el artículo 80 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León se prevé otro procedimiento. Sin embargo, este es acorde a lo que establecía únicamente el artículo 139 de la Constitución Local y no ha sido adecuado desde su emisión el veintidós de septiembre de dos mil once.



a) El Congreso designará al auditor superior mediante una convocatoria pública.

b) El comité de selección auxiliará en la elaboración de la convocatoria, diseño de los mecanismos de evaluación y análisis y selección de los perfiles que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para el cargo.

c) De la lista enviada por el comité de selección, el Congreso integrará una terna, de la cual el propio Pleno elegirá al auditor general por una votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura.

d) Cuando en una primera votación no se obtenga el numeral de votos necesarios para dicha designación, se pasará a una segunda votación entre las dos personas que obtuvieron más votos.

e) Para efectos de esa segunda votación, cuando las dos personas que no obtuvieron el mayor número de votos se encuentran en empate, se llevará a cabo una votación para elegir a una de esas personas. Si persiste el empate, la persona que participará en la segunda votación se elegirá por insaculación.

f) En caso de que en la segunda votación para elegir al auditor de esas dos personas no se alcance la mayoría necesaria, se realizará una nueva convocatoria.

367. En suma, como se observa, con las referidas inconstitucionalidades y la interpretación de esta Suprema Corte, se obtiene un contenido normativo de los párrafos cuarto, quinto y séptimo de la fracción XIII del artículo 63 impugnado que salvaguarda la intención del legislador local y que, se insiste, no interfiere en el ámbito competencial del Poder Ejecutivo actor.

Consecuentemente, no puede ser el imperante porque iría en contra del resto del contenido de la Constitución Local que no se considera inconstitucional en la presente sentencia. En dado caso, como resultado de esta sentencia y atendiendo a reformas constitucionales locales, el Congreso del Estado estará en aptitud de realizar las adecuaciones que considere pertinentes.



368. El Ejecutivo no tiene que participar forzosamente en la elección del auditor general. La Constitución Federal es expresa en que dicha designación es facultad del Congreso Local y la **intervención del comité de selección en ese procedimiento de designación es acorde a nuestro modelo constitucional federal**. Se trata de un contrapeso ciudadano especializado que el Poder Reformador nuevoleonés decidió incorporar, el cual no se encuentra limitado o prohibido por el requisito previsto en el citado artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal y es acorde a las finalidades que rigen el sistema anticorrupción y de responsabilidades administrativas.

VIII.10. Confiscación y extinción de dominio

369. En el sexto concepto de invalidez de la demanda, el Poder Ejecutivo argumenta que resultan inconstitucionales por violación a la legalidad, seguridad jurídica y división de poderes las reformas realizadas a la Constitución Local en su **artículo 20, párrafos tercero, quinto, sexto, fracciones I y II, inciso e), y último**. Ello, pues se declara imprescriptible la acción de extinción de dominio y se incorporaron supuestos para la confiscación y extinción de dominio que no se encuentran contemplados en el artículo 22 de la Constitución Federal, tales como hechos de corrupción y que sea procedente respecto de bienes cuyo valor de adquisición exceda los que puedan acreditarse legítimamente.

370. El texto de las normas impugnadas es el siguiente (se transcribe la totalidad del artículo y se resaltan en negritas los párrafos o incisos cuestionados):

"Artículo 20. Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas o trascendentales.

(Reformado, P.O. 1 de mayo de 2009)

"Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione al bien jurídico afectado.



(Reformado, P.O. 14 de abril de 2017)

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito, o un tribunal administrativo para el pago de daños y perjuicios derivados de responsabilidades administrativas.

(Adicionado, P.O. 1 de mayo de 2009)

"Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos de la ley; la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

(Adicionado, P.O. 14 de abril de 2017)

"Los delitos o faltas administrativas de servidores públicos del Estado o sus Municipios, así como de particulares vinculados con los mismos, serán sancionados conforme al código penal, la ley aplicable a responsabilidades administrativas y los ordenamientos municipales emitidos legalmente, según corresponda. Para efecto de la reparación del daño y, en su caso, para la aplicación de la ley de extinción de dominio del Estado, se estará a lo previsto por este artículo.

(Adicionado, P.O. 1 de mayo de 2009)

"En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

(Reformada, P.O. 14 de abril de 2017)

"I. Será jurisdiccional y autónomo de cualquier otro procedimiento;

(Reformada, P.O. 14 de abril de 2017)

"II. Procederá en los casos de secuestro, hechos de corrupción, robo de vehículos, trata de personas, y enriquecimiento ilícito respecto de los bienes siguientes:



"a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del hecho ilícito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

"b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del hecho ilícito pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del hecho ilícito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

"c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

"d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de hechos ilícitos y el acusado por estos hechos ilícitos se comporte como dueño.

"e) Aquellos cuyo valor de adquisición o valor de mercado, conjunta o individualmente, exceda los ingresos netos que puedan acreditarse legítimamente.

(Adicionado, P.O. 1 de mayo de 2009)

"Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

(Adicionado, P.O. 14 de abril de 2017)

"La acción de extinción de dominio, en el caso de los bienes que sean producto de un hecho ilícito, será imprescriptible."

371. En primer lugar, como se ha venido razonando, las reformas a este precepto se implementaron como parte de la incorporación del sistema anticorrupción y de responsabilidades administrativas al ordenamiento jurídico neoleonés; en concreto, con la modificación a varios párrafos, se aclaró que las



sanciones que deriven de las responsabilidades administrativas por parte del tribunal no constituyen confiscación y que es viable incluir dentro del régimen de extinción de dominio los hechos ilícitos de corrupción, que lógicamente incluye los que puedan llevar a cabo los servidores públicos o los particulares vinculados con los mismos.

372. En ese tenor, la norma reclamada guarda relación con la esfera jurídica del actor, pues el Poder Ejecutivo nuevoleonés en su conjunto es sujeto de ese sistema anticorrupción y de responsabilidades administrativas; por ende, la regularidad constitucional o no de lo previsto en este precepto interesa al Poder actor al poder llegar a incidir en el correcto desempeño de sus facultades. Circunstancia que basta para acreditar un principio de afectación.

373. Por su parte, este Tribunal Pleno no pasa por alto que el artículo 22 de la Constitución Federal, durante el trámite de la presente controversia, sufrió una modificación integral que llevó a federalizar la materia de extinción de dominio a partir de una legislación nacional única. Sin embargo, esa reforma no tiene como consecuencia **ni la cesación de efectos del artículo reclamado ni que su examen de regularidad tenga que hacerse conforme al Texto Constitucional vigente.**

374. En los artículos transitorios¹⁹² de la reforma a la Constitución Federal de catorce de marzo de dos mil diecinueve se mandato que, hasta en tanto no se emitiera la ley nacional, seguiría vigente la Ley Federal de Extinción de

¹⁹² **Constitución Federal**

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días posteriores al inicio de vigencia de este decreto expedirá la legislación nacional única en materia de extinción de dominio.

"Tercero. La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política (sic) los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente decreto.

"Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local referida en el artículo transitorio anterior, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, no se verán afectados por la entrada en vigor del presente decreto, y **deberán concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio.**"



Dominio y la legislación despectiva del ámbito local, así como que los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local (y las sentencias ya dictadas) no se verían afectados por la reforma constitucional y **se concluirían y ejecutarán conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio.**

375. La Ley Nacional de Extinción de Dominio se publicó el nueve de agosto de dos mil diecinueve, entró en vigor al día siguiente y en sus artículos transitorios segundo a cuarto¹⁹³ se dispuso que: i) se abrogaba la referida ley federal, las leyes de extinción de dominio de las entidades federativas y todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongán a lo dispuesto en la ley nacional; ii) se otorgó un plazo a las entidades federativas para que adecuaran su legislación interna, iii) **pero se reiteró** que los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con la ley federal y la legislación de las entidades federativas **deberían concluirse y ejecutarse conforme a la legislación vigente al momento de su inicio** y que las sentencias dictadas con la legislación abrogada surtirán todos sus efectos jurídicos.

376. Así las cosas, la propia Constitución Federal en conjunción con la legislación nacional otorgó **ultraactividad** a las normas de las entidades federativas

¹⁹³ **Ley Nacional de Extinción de Dominio**

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se abroga la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes de extinción de dominio de las entidades federativas, y se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongán a lo dispuesto en el presente decreto.

"Tercero. En un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de las entidades federativas deberán armonizar su legislación respectiva con el presente decreto.

"Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación de las entidades federativas, deberán concluirse y ejecutarse conforme a la legislación vigente al momento de su inicio; las sentencias dictadas con base en los ordenamientos que dejarán de tener vigencia a la entrada del presente decreto surtirán todos sus efectos jurídicos. Las investigaciones en preparación de la acción de extinción de dominio deberán continuarse con la presente ley."



que regulaban la extinción de dominio; especificándose que deberá aplicarse en ese caso las normas constitucionales y legales que estaban vigentes al momento del inicio de los procesos de extinción de dominio.

377. Por ello, ante la posibilidad de que se estén tramitando procesos de extinción de dominio y existan sentencias que se tengan que ejecutar en Nuevo León, el artículo 20 impugnado de la Constitución Local sigue teniendo efectos jurídicos por disposición expresa de la Constitución Federal y, consecuentemente, la presente sentencia puede llegar a incidir en este esquema normativo.

378. Sin que lo anterior implique dar efectos retroactivos al fallo. Los efectos jurídicos son hacia futuro, pues sólo tendrá aplicabilidad en los procesos que actualmente se están llevando a cabo y que se están rigiendo a partir del artículo reclamado. Siendo que el parámetro de regularidad en la presente resolución debe ser el artículo 22 de la Constitución Federal, **previo a su reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve**, pues éste es el que ampara la regularidad material del precepto reclamado en términos del transcrito artículo cuarto transitorio constitucional.

379. Dicho lo anterior, pasamos al análisis del concepto de invalidez, dividiendo este subapartado en dos secciones: en el primero aludiremos a los precedentes aplicables de esta Suprema Corte en los que detallamos el contenido del citado artículo 22 constitucional y, en la segunda, aplicaremos dicho estándar al caso concreto.

Contenido constitucional y precedentes aplicables

380. No es la primera ocasión en que nos hemos pronunciado sobre el contenido y alcance del artículo 22 de la Constitución Federal, previo a su reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve.¹⁹⁴ En la acción de inconstitucionalidad

¹⁹⁴ Norma de la **Constitución Federal vigente al momento de reformarse** la Constitución de Nuevo León, en términos de los artículos primero y quinto transitorios del decreto de reforma a la Constitución General de veintisiete de mayo de dos mil quince:



18/2010,¹⁹⁵ criterio que después se reiteró y amplió en las acciones de inconstitucionalidad 33/2013,¹⁹⁶ 20/2014 y su acumulada 21/2013,¹⁹⁷ 3/2015¹⁹⁸ y 4/2015,¹⁹⁹ este Tribunal Pleno sostuvo lo siguiente:

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

"I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y **enriquecimiento ilícito**, respecto de los bienes siguientes:

"a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

"b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

"c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

"d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

"III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes."

¹⁹⁵ Resuelta el dieciocho de febrero de dos mil catorce, por mayoría de siete votos. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y presidente Silva Meza votaron en contra. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió previo aviso a la presidencia.

¹⁹⁶ Resuelta el doce de mayo de dos mil quince, por mayoría de seis votos. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron en contra. Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Ramón Cossío Díaz no asistieron a la sesión, el primero por desempeñar una comisión de carácter oficial y el segundo por licencia concedida por el Tribunal Pleno.

¹⁹⁷ Resueltas el doce de mayo de dos mil quince, por mayoría de seis votos. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron en contra. Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Ramón Cossío Díaz no asistieron a la sesión, el primero por desempeñar una comisión de carácter oficial y el segundo por licencia concedida por el Tribunal Pleno.

¹⁹⁸ Resuelta el cuatro de agosto de dos mil quince, por mayoría de siete votos. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I., votaron en contra.



a) En la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, se creó una figura novedosa en México que permite declarar la pérdida de los derechos sobre bienes de personas físicas o morales a favor del Estado, vinculados con la comisión de un hecho ilícito asociado a casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas. Su objetivo último fue atacar con esta nueva figura constitucional a los grupos de la delincuencia organizada.

b) En ese tenor, se implementó en el artículo 22 de la Constitución Federal el concepto de extinción de dominio, el cual consiste en un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal; cuya finalidad consiste en declarar la extinción de la propiedad de un bien por estar vinculado con un determinado hecho ilícito. Para lo cual se estableció un catálogo constitucional de delitos contenidos en la fracción II de ese artículo, respecto de los cuales procede la extinción de dominio: delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

c) Con la particularidad de que, si bien se menciona que este procedimiento es autónomo del penal, eso no convierte a la acción en una de naturaleza civil, dado que no puede desvincularse de su origen pues está íntimamente relacionada con la comisión de hechos ilícitos tipificados como secuestro, robo de vehículos, trata de personas, delitos contra la salud y delincuencia organizada. Por su parte, dado que este procedimiento tiene como base regular relaciones y dirimir conflictos de derecho privado y la acción la ejerce el Estado como herramienta con fines sancionatorios, también tiene cierta coincidencia con la materia administrativa. Por ende, constituye una figura jurídica híbrida.

¹⁹⁹ Resuelta el dieciocho de abril de dos mil dieciséis, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las razones de las páginas treinta y nueve a cuarenta y dos, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales apartándose de las razones de las páginas treinta y nueve a cuarenta y dos, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.



d) En ese sentido, con fundamento en la interpretación del artículo 22 reformado, y de los numerales 73, fracción XXI, y 124 de la propia Constitución Federal, se concluyó que con **excepción de lo relativo a la delincuencia organizada**,²⁰⁰ las entidades federativas y el Distrito Federal **tenían competencias para regular** en su régimen interno la extinción de dominio.²⁰¹ Ello, pues la regulación de la figura de extinción de dominio no se encontraba reservada al Congreso de la Unión y, por tanto, podía identificarse como una competencia residual de las entidades federativas y expresa para el Distrito Federal.

e) Lo anterior, siempre y cuando la regulación de la figura de extinción de dominio se circunscribiera a los procesos relacionados con el delito de robo de vehículos, o bien, aquellos que si bien su regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede ser llevada a cabo por autoridades locales de manera concurrente, tal como en el caso del narcomejido, trata de personas y secuestro.

²⁰⁰ Se sostuvo que ni el artículo 22 ni el 73 constitucionales otorgan al Congreso de la Unión una facultad expresa para legislar en materia de extinción de dominio, y si bien es cierto que el artículo 73, fracción XXI, sí le confiere al Congreso de la Unión una facultad expresa para legislar en materia de delincuencia organizada, dicha facultad debe entenderse restringida al delito de delincuencia organizada y no a una materia de delincuencia organizada en sentido amplio que incluya a la extinción de dominio.

²⁰¹ Se afirmó que, el hecho de que en términos del artículo 73 de la Constitución Federal corresponda al Congreso de la Unión legislar sobre cuatro de los delitos que pueden dar lugar a la extinción de dominio (delincuencia organizada, secuestro, trata de personas y delitos contra la salud), no lleva a sostener que su regulación deba ser exclusivamente de competencia federal, por dos razones: i) porque no se está en el supuesto de legislar en materia de delitos en el ámbito sustantivo, y ii) porque la competencia de las entidades federativas tiene que ser vista en sus dos posibles vertientes, tanto la normativa como la operativa.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2010, el Tribunal Pleno señaló que el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal contiene una habilitación para que las leyes generales establezcan los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los delitos en ellas tipificados, lo que implica que en este esquema corresponde a las leyes generales establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente, en el entendido de que las normas procesales para su conocimiento y persecución, así como las normas sustantivas distintas al establecimiento del tipo, como por ejemplo, las relativas a conexidad o individualización de penas, seguirán siendo las expedidas por las entidades federativas.

Únicamente el delito de delincuencia organizada queda fuera de la competencia de los órganos legislativos locales, sea normativa o sea operativa, al tratarse de una competencia exclusiva, en los términos del artículo 73, fracción XXI, constitucional.



381. En relación con este último punto, en la citada acción de inconstitucionalidad 3/2015, tras hacer un examen pormenorizado de las razones del Poder Constituyente, argumentó que **"el Poder Reformador reguló la figura de extinción de dominio como un régimen de excepción; ya que, insistió en que era necesaria para el tratamiento de un fenómeno muy particular de delincuencia, que por sus características especiales, en la capacidad de operación de la organización, la sofisticación de sus actividades, el impacto social de los delitos que comete y, en general, su condición de amenaza en contra del Estado, requiere de un tratamiento especializado; haciendo especial énfasis en que no se pretende que sea aplicada indiscriminadamente a otro tipo de conductas"**.

382. Para ello, se destacó que: "el artículo 22 constitucional en su primer párrafo enumera varios hechos violatorios de los derechos humanos y que, por tanto, la Constitución prohíbe, como son: la pena de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, así como, cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.". Lo que implica que, como premisa general, la Constitución exige el "respeto al derecho de propiedad, protegido por la garantía a la no confiscación de bienes; sin embargo, en su segundo párrafo, el artículo 22 constitucional establece ciertas excepciones o restricciones a la no confiscación de bienes", dentro de las cuales se incluye:

- La aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito;
- El decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109;
- La aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, **ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.**

383. Por ende, para esta Suprema Corte, dado que la **extinción de dominio** es un régimen de excepción, por su naturaleza, es de **interpretación res-**



trictiva. Consecuentemente, es nuestro criterio que "si la extinción de dominio constituye una excepción a la **garantía a la no confiscación**, dado que implica la extinción de la propiedad privada a favor del Estado sin contraprestación alguna –sujeto a la existencia de ciertos supuestos que se especifican en el precepto constitucional–, **su regulación e interpretación debe hacerse atendiendo estrictamente a las reglas establecidas en el artículo 22 constitucional**, sin pretender abarcar más supuestos de los ahí establecidos, o hacer extensiva la figura a hipótesis diversas, dado que, la autoridad legislativa estaría vulnerando tanto el artículo 1o. constitucional, que impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de interpretar las normas relativas a los derechos humanos atendiendo al principio pro persona".

384. Siendo que "las ideas anteriores se refuerzan si se toma en cuenta que el Poder Reformador no optó por delegar en el legislador ordinario los delitos o la descripción normativa de los hechos ilícitos que pudieran dar lugar a la extinción de dominio, sino que, por el contrario, **reguló en forma expresa y limitada los delitos que consideró debían vincularse con dicha figura**".

385. Consideraciones y precedentes que guardan aplicabilidad y rigen la interpretación del artículo 22 de la Constitución Federal que estaba vigente al momento de emitirse el artículo impugnado de la Constitución Local; ello, aun cuando es un hecho notorio que, el veintisiete de mayo de dos mil quince, posterior al dictado de la mayoría de los aludidos precedentes, se modificó la fracción II del segundo párrafo de ese artículo 22 constitucional.

386. Con esa reforma, el Poder Constituyente no alteró las premisas sobre las cuales esta Suprema Corte dio contenido a la figura de extinción de dominio. Simplemente, sin más consideraciones y tomando en cuenta el régimen excepcional de la extinción de dominio, incluyó al enriquecimiento ilícito como parte de los delitos sobre los cuales podría darse lugar a ese procedimiento. Tomando en cuenta las nuevas reglas incorporadas al sistema anticorrupción implementado en la Constitución Federal.

387. Sin que nos pronunciemos si estas consideraciones y precedentes siguen siendo aplicables al contenido vigente del artículo 22 de la Constitución Federal, tras su reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve.



Examen de regularidad del artículo impugnado

388. A partir de lo expuesto en los párrafos que anteceden, este Tribunal Pleno considera que son **parcialmente fundados, por una parte, e infundados, por la otra**, los razonamientos de invalidez planteados por el Ejecutivo actor.

389. Como punto de partida, en atención al criterio mayoritario imperante en este momento, se tiene que las entidades federativas tienen competencia genérica para regular la extinción de dominio. Partiendo de esa premisa, en primer lugar, se estima que el **párrafo tercero reclamado del artículo 20** de la Constitución Local resulta **constitucional**. El señalar que no es confiscación la aplicación de bienes de una persona bajo ciertos supuestos es reiterar lo que explícita e implícitamente se encuentra previsto en los artículos 22 y 109, fracción IV, de la Constitución Federal.

390. Por lo que hace a la especificación de que no es confiscación las condenas de multas, impuestos y pagos de responsabilidad civil, se coincide plenamente con lo detallado en la Constitución Federal. Por su parte, por lo que hace a la porción normativa relativa a la afectación de bienes con motivo de lo decretado por un tribunal administrativo para el pago de daños y perjuicios derivados de responsabilidades administrativas, se llega a la convicción que **no se están ampliando las excepciones de no confiscación**.

391. El propio artículo 22 constitucional prevé esa excepción cuando se trata de bienes producto de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos y, la fracción III del artículo 109 de la Constitución Federal, permite expresamente que una de las sanciones a los servidores públicos derivada de sus responsabilidades administrativas sea de carácter económico.

392. Así, interpretados sistemática y restrictivamente los artículos 22 y 109, fracción III, de la Constitución Federal, las sanciones económicas dictadas por un tribunal administrativo para el pago de daños y perjuicios derivados de responsabilidades administrativas, lógicamente implica la privación de un bien de una persona; empero, ello no puede catalogarse como una confiscación ilegal, sino como la aplicación de una sanción constitucional como consecuencia de



conducta irregular en materia administrativa. Aspecto permitido constitucionalmente y que se encuentra regulado en las leyes generales.

393. En segundo lugar, **también es acorde a la Constitución Federal** lo dispuesto en la **fracción I del sexto párrafo** del artículo 20 de la Constitución Federal, que dice que el procedimiento de extinción de dominio "*será jurisdiccional y autónomo de cualquier otro procedimiento*". Como detallamos, la figura de extinción de dominio es híbrida y, por ende, resulta apropiado que el Poder Reformador nuevoleonés le haya asignado una naturaleza distinta a los procedimientos penales, civiles o administrativos. Sin que ello implique desconocer la relación que la acción tiene con esas materias, pues nada de lo impuesto en la norma impugnada conlleva esa consecuencia.

394. No obstante lo anterior, en tercer lugar, se consideran que **no son acordes a la Constitución Federal** y, con ello, se **violan los principios de legalidad y división de poderes** en detrimento del Ejecutivo actor, lo previsto en los siguientes párrafos o incisos del artículo 20 impugnado: i) la **porción normativa del quinto párrafo** que dice: "[p]ara efecto de la reparación del daño y, en su caso, para la aplicación de la ley de extinción de dominio del Estado, se estará a lo previsto por este artículo"; ii) la **porción normativa de la fracción II, sexto párrafo**, que dice "hechos de corrupción", y iii) la **totalidad del inciso e) de la fracción II del sexto párrafo**.

395. Por un lado, el quinto párrafo detalla en su primera porción normativa que los delitos o faltas administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con los mismos serán sancionados en términos de la legislación penal y administrativa aplicable. Esta clarificación normativa se adecua a lo previsto en el artículo 109 de la Constitución Federal. Si bien no es una buena técnica legislativa incluirlo en este artículo 20 (que regula la confiscación y sus excepciones), cuando además la Constitución Local en su artículo 107 ya contempla esa reglamentación, la redundancia no es un motivo de ilegalidad ni una violación a la división de poderes.

396. Empero, la **segunda porción normativa de ese quinto párrafo** indica que para efectos de la reparación del daño y, en su caso, la aplicación de la extinción de dominio, se estará a lo previsto por ese artículo 20. Como hemos



expuesto, la extinción de dominio es un régimen de excepción que debe interpretarse de manera restrictiva y que sólo admite ser aplicado a bienes que sean instrumento, objeto o producto de hechos ilícitos relacionados únicamente con ciertos delitos: contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito. Así, esta segunda porción normativa del quinto párrafo puede interpretarse como que permite la aplicabilidad de la extinción de dominio en casos de reparación de daño por responsabilidades administrativas; lo cual excede la permisión del artículo 22 de la Constitución Federal.

397. En la misma lógica resulta **inconstitucional** el contenido normativo del sexto párrafo, fracción II, que dice: "hechos de corrupción", y la totalidad del inciso e) de ese sexto párrafo que dice: "[a]quellos cuyo valor de adquisición o valor de mercado, conjunta o individualmente, exceda los ingresos netos que puedan acreditarse legítimamente.". Se insiste, la Constitución Federal no permite a las entidades federativas que amplíen los supuestos de regulación de la extinción de dominio dada la afectación inconmensurablemente que eso tiene en los derechos de propiedad y presunción de inocencia. Los hechos de corrupción y el valor de los bienes en relación con los ingresos netos no puede activar la extinción de dominio.

398. Finalmente, bajo los mismos razonamientos, debe declararse **inconstitucional** el último párrafo del artículo 20 impugnado, que prevé que: "la acción de extinción de dominio, en el caso de los bienes que sean producto de un hecho ilícito, será imprescriptible.". En atención a lo detallado en los precedentes, a la regla de interpretación estricta de las excepciones de la confiscación, al procedimiento de reforma constitucional que dio lugar a la extinción de dominio en el dos mil ocho, no se advierte que haya sido intención del Poder Reformador permitir ese nivel de incertidumbre jurídica para los destinatarios de la norma con una acción que puede ser utilizada en cualquier momento por el Estado.

399. Lo anterior demuestra que hay una afectación en el principio de legalidad que puede llegar a incidir en el correcto ejercicio de competencias del Poder Ejecutivo actor. Lo que lleva a que se declaren **inconstitucionales** ciertos contenidos normativos aludidos, dando lugar al siguiente texto (el texto tachado y en negritas es el que se declara como inválido):



"Artículo 20. Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas o trascendentales.

"Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione al bien jurídico afectado.

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito, o un tribunal administrativo para el pago de daños y perjuicios derivados de responsabilidades administrativas.

"Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos de la ley; la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

"Los delitos o faltas administrativas de servidores públicos del Estado o sus Municipios, así como de particulares vinculados con los mismos, serán sancionados conforme al código penal, la ley aplicable a responsabilidades administrativas y los ordenamientos municipales emitidos legalmente, según corresponda. **Para efecto de la reparación del daño y, en su caso, para la aplicación de la ley de extinción de dominio del Estado, se estará a lo previsto por este artículo.**

"En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

"I. Será jurisdiccional y autónomo de cualquier otro procedimiento;

"II. Procederá en los casos de secuestro, **hechos de corrupción**, robo de vehículos, trata de personas, y enriquecimiento ilícito respecto de los bienes siguientes:



"a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del hecho ilícito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

"b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del hecho ilícito pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del hecho ilícito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

"c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

"d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de hechos ilícitos y el acusado por estos hechos ilícitos se comporte como dueño.

"e) Aquellos cuyo valor de adquisición o valor de mercado, conjunta o individualmente, exceda los ingresos netos que puedan acreditarse legítimamente.

"Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

"La acción de extinción de dominio, en el caso de los bienes que sean producto de un hecho ilícito, será imprescriptible."

VIII.11. Viabilidad de la derogación de normas con motivo de una reforma constitucional

400. En el cuarto concepto de invalidez de la demanda, se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo **tercero transitorio** del Decreto 243 por transgresión a los principios de legalidad y división de poderes. El texto de este precepto es el que sigue:



Decreto 243 (reforma a la Constitución Local) Transitorios

"**Tercero.** Se derogan todas las disposiciones normativas y quedan sin materia las disposiciones administrativas que se opongan a lo previsto en el presente decreto."

401. El Ejecutivo actor aduce que se encuentra en un estado de subordinación porque en esta disposición se decide de manera genérica la derogación de todas las disposiciones normativas o administrativas que se opongan al decreto, cuando en realidad es a él a quien únicamente le compete la reforma o derogación de las órdenes normativas y administrativas de su ámbito competencial. Este tribunal **no comparte** este argumento.

402. La norma claramente se relaciona con el ámbito competencial del actor ya que es una norma derogatoria generalizada. Sin embargo, el hecho de que exista este principio de agravio no la hace inconstitucional. El Poder Reformador es la máxima autoridad dentro del ordenamiento jurídico nuevoleonés en términos de los artículos 148 a 152 de la Constitución Local; por lo que esa orden de derogación no afecta el régimen competencial del actor.

403. Primero, porque es una consecuencia natural de la implementación de modificaciones a la propia Constitución Local. Segundo, porque de esta disposición no se advierte que se vaya a poner al Ejecutivo en una relación de intromisión, subordinación o dependencia frente al Congreso de la Unión u otro Poder u órgano estatal. Es un mandato generalizado que aplica a todos los Poderes u órganos del Estado y que forma parte de la propia implementación de la modificación constitucional.

404. Es cierto que el artículo 79 de la Constitución Local, aplicable en términos del artículo 148 de la misma, menciona que: "al promulgarse una disposición legislativa que adopte, modifique o derogue uno o varios artículos de otra ley, serán reproducidos textualmente al fin de aquélla los artículos a que se refiera ..."; siendo que en el caso no se hizo dicha reproducción. No obstante, ese sería un vicio del procedimiento que, como ya se vio, no llega a incidir invalidantemente en los principios de legalidad y democracia deliberativa.



405. Por su parte, al ser una orden del propio Poder Constituyente Local, analizar si una determinada disposición normativa o administrativa emitida por el Ejecutivo cae o no dentro de este mandato derogatorio o si esa derogación es excesiva, es un aspecto que formará parte de la valoración e interpretación que tiene que hacerse por el propio Poder actor caso por caso y en el ámbito de sus competencias; así, al no haber indicado algún ejemplo de esta indebida derogación (dando lugar a un acto impugnativo en específico en la controversia) a fin de estar en aptitud de examinar si concurre una invasión de competencias en razón de esa supuesta derogación (como acto de aplicación), debemos declarar como infundado el presente procedimiento legislativo.

VIII.12. Votación para reformar la Ley del Sistema Anticorrupción estatal

406. En el octavo concepto de invalidez de la primera ampliación de demanda, se solicita la irregularidad del artículo 1 de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal por violentar el artículo 16 de la Constitución Federal, ya que se exige una votación para modificar la ley más robusta que la que prevé en ese aspecto la Constitución Local. El texto de la norma cuestionada es el que sigue:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio del Estado. Su modificación requerirá el voto de al menos, las dos terceras partes de los diputados que integran la Legislatura del Estado."

407. Como se ha venido detallando, el primer punto a mencionar es que sobre este precepto impugnado existe un principio de afectación. Esta ley local regula todo el sistema anticorrupción del cual es sujeto el Ejecutivo Local, por lo que éste guarda un interés especial en que dicha legislación se modifique de acuerdo a las pautas establecidas en la propia Constitución Estatal y legislación secundaria.

408. Dicho lo anterior, debe señalarse que al momento en que se emitió el artículo 1o. impugnado, el seis de julio de dos mil diecisiete, sí existía una transgresión al principio de legalidad. En esa fecha, la Constitución de Nuevo León,



en sus artículos 70, 150 y 152,²⁰² establecía que para la aprobación de las leyes secundarias se requería el voto de la mayoría de los diputados y diputadas; con excepción de las leyes que se consideran constitucionales (en la que no figuraba la Ley del Sistema Anticorrupción estatal) que requieren dos terceras partes de los integrantes.

409. Sin embargo, durante la sustanciación de esta controversia, el veintuno de mayo de dos mil dieciocho, se modificó el artículo 152 de la Constitución Local²⁰³ justamente para incluir como una ley constitucional a la que establece las bases de coordinación del sistema estatal anticorrupción (fracción XIII bis del artículo 63 constitucional). Consecuentemente, al no existir efectos retroactivos en esta materia, se estima que concurre una **constitucionalidad sobrevenida** pues el precepto impugnado precisamente exige la votación de dos terceras partes de los integrantes de la legislativa; por tanto, procede **reconocer su validez**.

VIII.13. Creación legislativa de la Secretaría Técnica del Sistema Anticorrupción como un órgano descentralizado

410. En el séptimo concepto de invalidez de la primera ampliación de demanda, se aduce que el capítulo IV del título segundo (compuesto por los

²⁰² "Artículo 70. Para la aprobación de toda ley o decreto se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los diputados, salvo los casos expresamente exceptuados por esta Constitución."

"Artículo 150. Para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas, y se tengan como parte de esta Constitución, necesitarán el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados que integran la Legislatura."

"Artículo 152. Las leyes a que se refieren los artículos 45, 63 Fracción XIII, 94, 95 y 118, son constitucionales y en su reforma guardarán las mismas reglas que en las de cualquier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo periodo en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso."

²⁰³ (Reformado, P.O. 21 de mayo de 2018)

"Artículo 152. Las leyes a que se refieren los artículos 45, 63, fracciones XIII, **XIII Bis**, 94, 95 y 118, son Constitucionales y en su reforma guardarán las mismas reglas que en las de cualquier artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo periodo en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso."

"Artículo 63. Corresponde al Congreso:
(Reformada, P.O. 14 de abril de 2017)

"XIII Bis. Expedir la ley que establezca las bases de coordinación del Sistema Estatal Anticorrupción a que se refiere esta Constitución; ...".



artículos 31 a 42 de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal)²⁰⁴ es violatorio del principio de legalidad y división de poderes. A su juicio, el Congreso se arrogó indebidamente de una facultad, pues aunque éste puede aprobar la ley orgánica de la administración pública, es al Poder Ejecutivo a quien le corresponde en exclusiva la competencia para presentar una iniciativa que conlleve la creación de organismos públicos descentralizados de esa administración, como lo es la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción regulada en los preceptos cuestionados.

411. El texto de este capítulo es muy extenso, por lo que sólo se transcribirán los primeros dos artículos en los que se evidencia claramente la naturaleza y función de la aludida Secretaría Ejecutiva del sistema:

"Artículo 31. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. Contará con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines."

"Artículo 32. La Secretaría Ejecutiva tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del comité coordinador del Sistema Estatal, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 109 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, y lo señalado en la presente ley."

412. De estos preceptos y del resto de artículos que componen el citado capítulo IV del título segundo de la ley local se advierte una evidente relación con la esfera jurídica del Poder actor al integrar un órgano como descentralizado a la administración pública, lo que activa el principio de agravio. No obstante lo anterior, partiendo de esta premisa pero contrario a la postura del Ejecutivo, consideramos que **no existe una invasión de competencias.**"

²⁰⁴ Como se explicó en el apartado de fijación de la litis, en su concepto de invalidez el actor se limitó a refutar la indebida creación de la Secretaría Ejecutiva como órgano descentralizado. En ese sentido, se tiene como impugnado únicamente lo regulado en los citados artículos 31 a 42, en la parte que se crea o define la naturaleza de esta Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción.



413. Como se ha venido argumentando, la Constitución Federal protege la autonomía de cada uno de los Poderes de las entidades federativas, estableciendo ciertas pautas y principios mínimos que deben respetarse. Al respecto, se ha sostenido por esta Suprema Corte que el principio de división de poderes es flexible y que debe existir un contrapeso entre los distintos Poderes, lo que autoriza que en ciertos casos, por ejemplo, el legislador pueda regular ámbitos de actuación del Ejecutivo o que éste también tenga facultades materialmente legislativas; siempre y cuando se cumplan con las pautas y principios delimitados constitucionalmente.

414. Ahora, bajo esa lógica, no se pasa por alto que los artículos 30, 63, fracción VIII, 64, fracción III, y 85, fracción XXVIII, de la Constitución Local disponen que el Gobierno del Estado se ejercerá por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; que el Congreso del Estado le corresponde la facultad de aprobar la ley orgánica que establezca la estructura fundamental de la organización de la administración pública (sin poder arrogarse facultades extraordinarias), y que el Ejecutivo tendrá las atribuciones conferidas en la Constitución y en las leyes. Entre las que destaca la facultad de proponer la creación de las dependencias, organismos públicos descentralizados y demás entidades necesarias para el despacho de los asuntos de orden administrativo, así como plantear mediante iniciativa de ley la creación de organismos descentralizados, en términos de los artículos 2, 3 y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.²⁰⁵

²⁰⁵ "Artículo 2. El gobernador del Estado, titular del Poder Ejecutivo y jefe de la Administración Pública, tendrá las atribuciones que le señalen: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, la presente ley, y las demás leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas vigentes en el Estado."

"Artículo 3. Son facultades exclusivas del Ejecutivo:

Proponer en los términos del artículo 63, fracción VIII de la Constitución Política del Estado, la creación de las dependencias, organismos públicos descentralizados y demás entidades necesarias para el despacho de los asuntos de orden administrativo y la eficaz atención de los servicios públicos así como, en su caso, la supresión de las mismas. Dentro de las disposiciones presupuestales de la Ley de Egresos, y con fundamento en la presente ley, crear y modificar su estructura administrativa.

"Asimismo, nombrar y remover libremente a los titulares de la administración pública central y Paraestatal, y demás servidores públicos cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución Política del Estado o en otras leyes del Estado."

"Artículo 36. Para el desarrollo de las funciones atribuidas al Ejecutivo Estatal, su titular podrá plantear mediante iniciativa de ley la creación de organismos descentralizados, o en su caso, ordenar a través



415. Sin embargo, a la luz de esta normatividad y su sistematicidad con el resto de la Constitución Local y de la normatividad aplicable, no advertimos ni un problema de legalidad ni una posible intromisión, subordinación o dependencia del Ejecutivo frente al legislador. En el caso concreto, no estamos en un escenario ordinario que implique que tengamos necesariamente que determinar, por un lado, el alcance de la facultad del Ejecutivo para proponer y presentar iniciativas que conlleven la creación de organismos descentralizados de la administración pública (es decir, decidir si es o no privativa del Ejecutivo) y, por el otro, la incidencia de esta facultad en la validez o invalidez de normas de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

416. Como hemos venido relatando, fue el propio Poder Reformador nuevoleonés el que instauró el sistema anticorrupción estatal en acatamiento de una reforma a la Constitución Federal, en la que se exigió a las entidades federativas implementar sistemas anticorrupción locales que debían de cumplir con ciertos requisitos dispuestos tanto en la propia Constitución como en una legislación general; siendo uno de esos requisitos la ya mencionada indicación de que los sistemas anticorrupción locales deben contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del sistema nacional.

417. Así, la creación de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal por parte del Congreso Local deriva de una obligación constitucional, en la que se incluyó la necesaria concurrencia de una Secretaría Ejecutiva que, por equivalencia, debía de detentar una naturaleza autónoma frente al Ejecutivo en concordancia con los artículos 24 y 25 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.²⁰⁶ Por ende, resulta irrelevante para efectos del ámbito competencial del actor que las normas reclamadas devengan o no de una propuesta del Ejecutivo.

de decreto la creación, fusión o liquidación de empresas de participación estatal, así como disponer la Constitución o liquidación de fideicomisos públicos u otras entidades paraestatales, de conformidad con los ordenamientos legales aplicables.

"El Ejecutivo deberá rendir cuenta a la Legislatura del uso que hiciere de esta facultad."

²⁰⁶ **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**

"Artículo 24. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tendrá su sede en la Ciudad de México. Contará con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines."



418. Dicho de otra manera, la idea de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción como organismo descentralizado no podía hacerse depender del ejercicio de facultades del Ejecutivo Local ni de su facultad para plantear iniciativas de ley. La existencia de este órgano es un aspecto que la Legislatura Local instauró en ley, en acatamiento a la orden del Poder Reformador nuevoleonés y siguiendo el requisito de equivalencia exigido por la ley general en la materia. Lo que evidencia que no se desatendieron normas locales ni esta configuración como órgano descentralizado ocasiona una vulneración al ámbito competencial del Ejecutivo actor.

419. Consecuentemente, debe reconocerse la **validez** de los **artículos 31 a 42** que componen el capítulo IV del título segundo de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal, **en la parte que regulan la creación y naturaleza de la Secretaría Ejecutiva**. Sin que nos pronunciemos sobre el resto de contenidos normativos dispuestos en estos preceptos que regulan otros ámbitos como ciertas facultades de la Secretaría, el órgano de gobierno, la Comisión Ejecutiva, al no ser parte de la materia impugnada del Poder actor.

VIII.14. Régimen transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal

420. En el noveno concepto de invalidez de la primera ampliación de demanda, el Poder actor señala que todos los razonamientos de invalidez expuestos en dicha ampliación afectaban por igual a todos y cada uno de los artículos transitorios del Decreto 280. Atendiendo a este razonamiento y a las declaratorias de improcedencia decretadas en el apartado correspondiente, subsiste la impugnación de los artículos primero, segundo, cuarto y sexto transitorios,²⁰⁷ que son del tenor siguiente:

"Artículo 25. La Secretaría Ejecutiva tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del comité coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente ley."

²⁰⁷ En torno a lo dispuesto en los artículos segundo y tercero transitorios, siguen surtiendo sus efectos, pues imponen obligaciones (hacer las adecuaciones reglamentarias correspondientes y proveer de recursos a la Secretaría Ejecutiva) de las cuales este Tribunal Pleno no tiene certeza que ya se hayan cumplimentado en su totalidad; es decir, que ya se haya satisfecho por completo dicho deber.



"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes."

"Segundo. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos y los Ayuntamientos, deberán expedir los, reglamentos y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en la presente ley.

"Dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, el Congreso del Estado deberá adecuar la Ley de Gobierno Municipal, respecto a lo ordenado por el artículo 43 de la presente ley."

"Cuarto. Para efectos del artículo 14, el comité de selección nombrará a los integrantes del comité de participación ciudadana, en los términos siguientes:

"1. Un integrante que durará en su encargo un año, a quién corresponderá ser parte de los tres integrantes que representarán al comité de participación ciudadana ante el comité coordinador.

"2. Un integrante que durará en su encargo dos años.

"3. Un integrante que durará en su encargo tres años.

"4. Un integrante que durará en su encargo cuatro años.

"5. Un integrante que durará en su encargo cinco años."

"Sexto. La Secretaría Ejecutiva deberá iniciar sus operaciones, a más tardar sesenta días posteriores a la sesión de instalación del comité coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción. Para tal efecto, el Ejecutivo proveerá los recursos

Por ende, en su caso, una declaratoria de inconstitucionalidad pudiera tener efectos en el ordenamiento jurídico. Lo mismo respecto al cuarto transitorio, toda vez que este es el fundamento de los periodos de nombramiento actual de los integrantes del comité de participación ciudadana.



humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables."

421. Como se puede observar, estas disposiciones regulan: el régimen transitorio del sistema anticorrupción, detallando la fecha de entrada en vigor de la legislación secundaria; imponen la obligación a varios entes públicos del Estado para adecuarse a lo implementado en la legislación; regulan la alternancia y periodos de designación de los integrantes del comité de participación ciudadana, y exigen al Ejecutivo que se provea de los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes para el inicio de operaciones de la Secretaría Ejecutiva del sistema anticorrupción.

422. Contrario a la postura del Poder actor, **no se advierte una invasión de competencias**. En primer lugar, el actor alega que los transitorios son inconstitucionales ante su interrelación con el resto de la ley y como consecuencia de los razonamientos expuestos para justificar la invalidez de la reforma a la Constitución Local y la emisión de la propia ley anticorrupción local.

423. Al respecto, téngase por reiterado los argumentos de la presente sentencia con los que se evidencia la constitucionalidad de varios de los artículos impugnados de la Constitución Local y de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal; en particular, el consistente en que el Congreso Local actuó dentro de su ámbito competencial al emitir la ley anticorrupción estatal, toda vez que el régimen anticorrupción nacional ya se encontraba en vigor en esa fecha (ante la publicación y vigor de la ley general de la materia). Siendo que respecto con los artículos impugnados en este fallo que hemos identificado contenidos inconstitucionales, estos transitorios no guardan una dependencia tal con aquellos que conlleve también su declaratoria de inconstitucionalidad.

424. Ahora, en segundo lugar y por lo que hace al contenido en sí mismo de los artículos transitorios, estimamos que tampoco se actualiza una transgresión constitucional. La fecha de entrada en vigor de la ley local es adecuada pues, se insiste, el régimen anticorrupción constitucional ya se encontraba vigente en todo el país.

425. Por su parte, el que se exija a varios entes públicos del Estado, incluyendo al Ejecutivo, que se expidan los reglamentos y se realicen las adecuacio-



nes necesarias para adecuarse a la ley, es una consecuencia natural y ordinaria de los nuevos contenidos constitucionales y legales que no pone al actor en una posición de intromisión, subordinación o dependencia. La obligación de adecuación viene desde el Texto Constitucional Federal y será el propio Ejecutivo el encargado de valorar las adecuaciones que se requieren al momento de ejercer su facultad reglamentaria. Asimismo, es una exigencia de la legislación general que se dé alternancia en la integración de los comités de participación ciudadana y el cuarto transitorio cumple con dicha finalidad.

426. Por último, el que sea el Ejecutivo Local el encargado de proveer los recursos humanos, financieros y materiales para el inicio de operaciones de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción Estatal, tampoco implica una violación a la división de poderes. Se reitera, la existencia y consecuente operatividad de esta secretaría viene condicionada desde la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; siendo el Ejecutivo, por las competencias que le corresponden en torno a su relación con los organismos descentralizados, al que le compete llevar a cabo los actos necesarios para que se pueda llevar a cabo dicho inicio de operaciones.

427. Destacándose que en ningún momento el Congreso Local indica o le detalla al Ejecutivo cuáles son los recursos que deberán proveerse a la Secretaría Ejecutiva. Se deja dicha valoración del Ejecutivo, limitándolo al cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables; lo cual resulta acorde a los principios de legalidad, seguridad y división de poderes.

VIII.15. Designación y toma de protesta de los miembros del comité de selección del sistema anticorrupción estatal

428. Por último, en los conceptos de invalidez primero y segundo de la tercera ampliación de demanda, se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la designación y toma de protesta de los integrantes del comité de selección que se refleja en los Acuerdos 858 y 859 del Congreso del Estado. Ello, porque son consecuencia de lo inválidamente dispuesto en las normas reclamadas de la Constitución Local y la ley anticorrupción estatal y porque derivan de un incorrecto procedimiento; en el cual, no se fundamentó ni motivó la elección de cada uno de los integrantes y en el que la comisión anticorrupción del Congreso se



arrogó de facultades que no le corresponden, en detrimento de los principios de legalidad y división de poderes.

429. Este Tribunal Pleno **no coincide con la petición de invalidez** del Ejecutivo actor. En principio, debe destacarse que los actos reclamados (la designación de los integrantes del comité de selección, que se refleja en los **Acuerdos 858 y 859**, publicados el seis de diciembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León) son los siguientes:

"Periódico Oficial seis de diciembre de dos mil diecisiete

"Al margen izquierdo un sello que dice: H. Congreso del Estado de Nuevo León. LXXIV Legislatura. Secretaria.

"El H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, LXXIV Legislatura, en uso de las facultades que le concede el artículo 63, de la Constitución Política Local, expide el siguiente:

**"Acuerdo
"Núm. 858**

"Artículo primero. La Septuagésima Cuarta Legislatura al H. Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con lo establecido en el Artículo 16 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, aprueba la designación de los Ciudadanos que integrarán el comité de selección del sistema estatal anticorrupción del H. Congreso del Estado de Nuevo León, del rubro de Instituciones de Educación Superior y de Investigación, quedando integrado de la siguiente manera:

"Marcela Chavarría y Chavarría
"Salvadora Peña Warden
"Joaquín Ramírez de la Cerda
"María Genoveva Saldaña Leal
"Pedro Rubén Torres Estrada

"Artículo segundo. La Septuagésima Cuarta Legislatura al H. Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con lo establecido en el Artículo 16 de



la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, aprueba la designación de los Ciudadanos que integrarán el comité de selección del sistema estatal anticorrupción del H. Congreso del Estado de Nuevo León, del rubro de organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones profesionales del Estado, quedando integrado de la siguiente manera:

"Gustavo González Fuentes
"Jesús Viejo González
"Gabriel Augusto Reyes García
"Luis Gerardo Treviño García

"Artículo tercero. De conformidad con lo establecido en el Artículo 16 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, los integrantes del comité de selección del sistema estatal anticorrupción del H. Congreso del Estado de Nuevo León, tendrán una vigencia en su cargo por 3-tres años a partir de la toma de protesta.

"TRANSITORIO

"Único. El presente Acuerdo entrará en vigor al momento de su aprobación.

"Por lo tanto, envíese al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

"Dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado Libre y Sobrano de Nuevo León, en Monterrey, su Capital a los veinticuatro días del mes de noviembre de dos mil diecisiete.

"Presidenta: Dip: Karina Marlen Barrón Perales; primer secretaria: Dip. Laura Paula López Sánchez; segunda secretaria: Dip. Eva Patricia Salazar Marroquín **—Rúbricas.**"

"Página 35. Periódico Oficial seis de diciembre de dos mil diecisiete

"Al margen izquierdo un sello que dice: H. Congreso del Estado de Nuevo León. LXXIV Legislatura. Secretaria.



"El H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, LXXIV Legislatura, en uso de las facultades que le concede el artículo 63, de la Constitución Política Local, expide el siguiente:

**"Acuerdo
"Núm. 859**

"Artículo único. Con fundamento en los Artículo 63 fracción XVI y 143 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como el Artículo 31 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y para los efectos del Artículo 16 del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso, se recibe la Protesta de Ley a los CC. Marcela Chavarría y Chavarría, Salvadora Peña Warden, Joaquín Ramírez de la Cerda, María Genoveva Saldaña Leal, Pedro Rubén Torres Estrada, Gustavo González Fuentes, Jesús Viejo González, Gabriel Augusto Reyes García y Luis Gerardo Treviño García, como integrantes del comité de selección del sistema estatal anticorrupción del H. Congreso del Estado de Nuevo León.

"Por lo tanto, envíese al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

"Dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en Monterrey, su Capital a los veintisiete días del mes de noviembre de dos mil diecisiete.

"Presidenta: Dip. Karina Marlen Barrón Perales; primer secretaria: Dip. Laura PAULA López Sánchez; segunda secretaria: Dip. EVA Patricia Salazar Marroquín—**Rúbricas.**"

430. De esta transcripción se advierte que los citados acuerdos reflejan la celebración de ciertos actos del Congreso Estatal consistentes en la designación de los miembros del comité de selección y la toma de su protesta. Actos que subsisten, en parte, en atención a lo expuesto en el apartado de causales de improcedencia: aunque cuatro integrantes del Comité renunciaron durante el trámite de la presente controversia (Pedro Rubén Torres Estrada, Jesús Viejo González, Joaquín Ramírez de la Cerda y Marcela Chavarría y Chavarría), **queda vigente la elección** y toma de protesta del resto (Salvador Peña Warden, María



Genoveva Saldaña Leal, Gustavo González Fuentes, Gabriel Augusto Reyes García y Luis Gerardo Treviño García).

431. En ese sentido, debe sentarse como premisa de este apartado que lo cuestionado por el Ejecutivo es la designación propiamente dicha de los integrantes del comité de selección; lo cual sí es viable de ser analizado como materia de la controversia al ser un acto complejo que guarda relación con la esfera de competencias del Poder actor.

432. Si bien el Ejecutivo no participa en el procedimiento de designación (la impugnación de esta cuestión ya se analizó en otro apartado), su principio de afectación deriva de las implicaciones que tiene el acto complejo de designación en su esfera jurídica: es el comité de selección el que interviene en los nombramientos de los titulares de una serie de entidades públicas del Estado que guardan una relación directa con el Ejecutivo o que son los encargados de ejercer ciertas facultades en el sistema anticorrupción, del cual es sujeto el propio Ejecutivo. Así, ante esta especial situación frente a los actos impugnados, guarda lógica que el Ejecutivo **pretenda salvaguardar la legalidad de los nombramientos** del comité de selección, al poder este órgano incidir en un adecuado desempeño de la división de poderes.

433. Dicho lo anterior, esta Suprema Corte llega a la convicción que el nombramiento de los integrantes del comité de selección (que sigue vigente, al tener una temporalidad de tres años) se hizo sin desatender los principios de legalidad y división de poderes. Como se detalló en el apartado VIII.6.C., la forma de elegir a los miembros de este Comité se encuentra regulada en los artículos 109, fracción III, de la Constitución Local y 16 de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal. Conviene transcribir nuevamente el texto de esta norma legal al detallar de manera concisa el procedimiento de designación.

"Artículo 16. Los integrantes del comité de selección serán nombrados conforme al siguiente procedimiento:

"El Pleno del Congreso del Estado emitirá una convocatoria para constituir un comité de selección, por un periodo de tres años, el cual estará integrado por nueve ciudadanos nuevoleonés, de la siguiente manera:



"I. Convocará a instituciones de educación superior y de investigación en el Estado, para proponer candidatos que integren el comité de selección, para lo cual deberán enviar los documentos que acrediten el perfil solicitado en la Constitución del Estado, esta ley y la convocatoria, en un plazo no mayor a quince días, para seleccionar a cinco miembros basándose en los elementos decisorios que se hayan plasmado en la convocatoria y al procedimiento establecido en la ley, tomándose en cuenta entre otros requisitos que se hayan destacado por su contribución en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción;

"II. Convocará a organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas y agrupaciones profesionales en el Estado especializadas en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción, para seleccionar a cuatro miembros, en los mismos términos del inciso anterior;

"III. La comisión anticorrupción del Congreso del Estado será la encargada de llevar a cabo el análisis de los candidatos, el desahogo de las entrevistas, y evaluación de los perfiles, con el fin de que de manera fundada y motivada elijan nueve propuestas de hasta tres candidatos cada una que cumplan con los requisitos constitucionales, legales y contenidos en la convocatoria; hecho lo anterior, remitirá la lista de las propuestas a la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, a fin de que se publique en el portal de internet del Poder Legislativo, por lo menos dos días antes de ser remitidas al Pleno del Congreso del Estado;

"Para el cumplimiento de lo anterior, la convocatoria establecerá el procedimiento para que la comisión anticorrupción del Congreso del Estado, cuente con el apoyo técnico de un grupo ciudadano de acompañamiento.

"Dicho grupo, será seleccionado por el Pleno del Congreso del Estado mediante una amplia convocatoria a universidades, cámaras empresariales, organizaciones profesionales, gremios, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. La convocatoria deberá contener los requisitos específicos para cada una de las categorías.

"Este grupo estará conformado por siete ciudadanos que deberán cumplir los mismos requisitos señalados para los integrantes del comité de selección,



tendrán voz y carácter de observador permanente durante las sesiones de la comisión anticorrupción convocadas para el desahogo de todas las etapas del proceso de designación del comité de selección.

"El grupo ciudadano de acompañamiento, tendrá acceso a la información necesaria para llevar a cabo su función de apoyo de la Comisión de Anticorrupción en la designación del comité de selección.

"IV. El Pleno del Congreso del Estado, una vez que haya recibido la lista de propuestas de hasta tres candidatos referida en el inciso anterior, someterá cada una de ellas a votación de manera individual, con la finalidad de seleccionar de cada una a un integrante que conformará el comité de selección, el cual requerirá para su nombramiento el voto de al menos las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura;

"V. De no alcanzarse la votación a que se hace referencia en el inciso que antecede, se procederá a una segunda votación, esta vez entre aquellos candidatos que hayan obtenido más votos de cada una de las propuestas;

"En caso de empate entre quienes no obtuvieron el mayor número de votos, habrá una votación más para definir por mayoría quien entre dichos candidatos participará en la segunda votación, de continuar el empate, se resolverá por insaculación entre ellos.

"Si en la segunda votación, no se obtiene el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, se procederá a la insaculación de entre estos últimos candidatos.

"La insaculación a que se refiere este artículo se realizará conforme al procedimiento que se establezca en la convocatoria."

434. De las constancias presentadas por el Poder demandado y de hechos notorios, se advierte lo siguiente:

a) El primero de septiembre de dos mil diecisiete, el Poder Legislativo emitió una convocatoria para integrar el grupo ciudadano de acompañamiento para



elegir a los miembros del comité de selección. La convocatoria se dirigió a las universidades, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales y organizaciones profesionales, detallando los requisitos que debía de cumplir cada una de estas entidades. Asimismo, se especificaron los requisitos a cumplir (que son los mismos que para ser integrante del comité de selección) y la temporalidad para la elección de los siete ciudadanos o ciudadanas integrantes de este grupo ciudadano.

b) Tras recibirse la documentación de los aspirantes y realizarse prevenciones, la comisión anticorrupción (en el expediente legislativo 11082/LXXIV) señaló que de los 32 aspirantes, sólo 21 cumplieron con los requisitos necesarios y, como consecuencia y siguiendo el procedimiento establecido, el cuatro de octubre de dos mil diecisiete, se conformaron 7 propuestas de 3 candidatos cada una (que se reflejó en el Acuerdo Administrativo 824).²⁰⁸

c) En sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete, el Pleno del Congreso dio cuenta de las propuestas, se aprobó el dictamen y, consecuentemente, se pasó a designar a los siguientes siete integrantes del grupo ciudadano por las votaciones que siguen: a) de la primera terna a Juan Fernando Potes Gonzáles por unanimidad de 41 votos; b) de la segunda terna a Juan Pablo García Garza por unanimidad de 41 votos; c) de la tercera terna a José Perales Arévalo por 40 votos de 41; d) de la cuarta terna a Javier Sepúlveda Ponce por 40 votos de 41; e) de la quinta terna a Jorge Lozano Morales por 40 votos de 41; f) de la sexta terna a Luis García Campuzano por unanimidad de 40 votos, y g) de la séptima terna a Alejandro Treviño Rodríguez por 39 votos de 41.²⁰⁹ Designaciones que se reflejaron en el Acuerdo Administrativo 825 del Congreso.

d) Concomitantemente a lo anterior, el primero de septiembre de dos mil diecisiete, se emitió la convocatoria para elegir a los integrantes del comité de selección. Ésta se dirigió a las instituciones de educación superior y de investi-

²⁰⁸ Véase, los documentos que se detallan en la siguiente página de Internet: <http://www.hcnl.gob.mx/sistema-estatal-anticorrupcion/grupo-ciudadano-de-acompanamiento.php>.

²⁰⁹ Véase la versión taquigráfica de la sesión: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/DD%20SO%20-%20231%20MEL%20OK.pdf.



gación en el Estado (para 5 integrantes) y a las organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones profesionales en el Estado (para 4 integrantes), señalándose que una vez finalizado el plazo para recibir solicitudes (del 4 al 22 de septiembre), el Grupo de Acompañamiento apoyaría a la comisión anticorrupción del Congreso en la revisión y análisis de las propuestas.²¹⁰

e) Del cuatro al veintidós de septiembre se recibieron se recibieron 63 solicitudes. El nueve de octubre de dos mil diecisiete, ya integrado el grupo ciudadano de acompañamiento, en el expediente 11099/LXXIV, la comisión anticorrupción con apoyo del citado grupo analizó las solicitudes de candidaturas, señalando que 20 cumplían con los requisitos y se previno a 43 integrantes para que presentaran los documentos faltantes exigidos en la convocatoria.

f) Tras esa prevención, el trece de octubre siguiente, la comisión anticorrupción con apoyo del Grupo de Acompañamiento²¹¹ citó a los 20 aspirantes que cumplieron inicialmente los requisitos a entrevistas a celebrarse el 13 y 16 de octubre. Posteriormente, el dieciocho de octubre, la comisión anticorrupción con apoyo del Grupo de Acompañamiento decidió que de los 43 prevenidos, 14 aspirantes no cumplieron en tiempo y forma con las prevenciones correspondientes, y que resto de 29 aspirantes que cumplieron la prevención serían citados a entrevistas a celebrarse el 19, 20, 23 y 26 de octubre.

g) Tras las entrevistas, con apoyo del citado grupo ciudadano, la comisión anticorrupción emitió un dictamen²¹² en el que se conformaron 5 propuestas de ternas derivadas de las postulaciones de las instituciones de educación superior y de investigación, así como 4 propuestas de terna derivadas de las postulaciones de las organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones profesionales. Orde-

²¹⁰ Véase, los documentos que se detallan en la siguiente página de Internet: <http://www.hcnl.gob.mx/sistema-estatal-anticorrupcion/comite-de-seleccion.php>.

²¹¹ Destacándose que el diez de noviembre de dos mil diecisiete, el grupo ciudadano de acompañamiento hizo entrega a la comisión anticorrupción de un documento que contiene la metodología y análisis para seleccionar las propuestas para los integrantes del comité de selección.

²¹² Véase, el dictamen presente en la siguiente página: <http://www.hcnl.gob.mx/pdf/sea/Dictamen%20COMITE%20DE%20SELECCION%20AD.pdf>.



nándose publicar el acuerdo correspondiente en el portal de internet del Poder Legislativo.²¹³

h) El veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, en sesión extraordinaria de periodo ordinario, el referido dictamen fue incluido previamente en la lista de la sesión y puesto a discusión en el Pleno. Tras la lectura del dictamen y la participación de once legisladores a favor y ninguno en contra, se aprobó el dictamen por unanimidad de 38 votos. Consecuentemente, con fundamento en el artículo 136, fracción I, del reglamento interno se pasó a la votación de las propuestas por cédula.

i) Se eligieron así a los siguientes integrantes para el comité de selección: a) de la primer terna a Marcela Chavarría y Chavarría por 36 votos de 38 presentes; b) de la segunda terna a Salvador Peña Warden por 34 votos de 38 presentes; c) de la tercera terna a Joaquín Ramírez de la Cerda por 36 votos de 38 presentes; d) de la cuarta terna a María Genoveva Saldaña Leal por 34 votos de 38 presentes; e) de la quinta terna a Pedro Rubén Torres Estrada por 34 votos de 36 presentes; f) de la sexta terna a Gustavo González Fuentes por unanimidad de los 37 votos presentes; g) de la séptima terna a Jesús Viejo González por unanimidad de los 38 votos presentes; h) de la octava terna a

²¹³ En este dictamen, de manera expresa y con ánimos de fundar y motivar, se expresó lo siguiente: "la aprobación de las propuestas contenidas en el acuerdo, y que son presentadas al Pleno de esta Honorable Asamblea, son emitidas por el resultado de una evaluación que contiene diversos aspectos que fueran previamente considerados, entre las que se encuentran temáticas y ámbitos como la preparación académica y laboral del aspirante, experiencia en las materias torales señaladas en la convocatoria, el actuar del entrevistado ante diferentes escenarios, la intelección al cargo de integrante del comité de selección, la visión proactiva del aspirante, los antecedentes comprobables que demuestran acciones a favor de la transparencia, fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción, así como la congruencia entre lo manifestado y las acciones demostradas por el entrevistado. Lo anterior arroja un consenso de labores que fueran efectuadas en sinergia entre quienes integramos la comisión anticorrupción y el grupo ciudadano de acompañamiento, para técnicamente y posterior al análisis señalado en la Ley de la materia, se emitiera como resultado el presente acuerdo que contiene a los candidatos finalistas, siendo seleccionados del rubro de instituciones de educación superior y de investigación, 5-cinco propuestas de 3-tres candidatos cada una y del rubro de organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones profesionales en el Estado, cuatro propuestas de 3-tres candidatos cada una, mismas que mediante el presente curso se ponen a consideración del Pleno de este H. Congreso, a fin de que una vez aprobado el presente dictamen, los diputados integrantes de la LXXIV Legislatura, de las ternas presentadas, elijan a quienes integrarán el comité de selección del sistema estatal anticorrupción."



Gabriel Augusto Reyes García por 33 votos de los 37 presentes; e i) de la novena terna a Luis Gerardo Treviño García por 33 votos de los 35 presentes.

j) Finalmente, a las personas designadas se les tomó protesta el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete y los **Acuerdos 858 y 859** que reflejan tanto las designaciones como las tomas de protesta fueron publicados el seis de diciembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado.

435. En atención a estas circunstancias, se estima que no son acertados los argumentos de invalidez planteados por el Poder Ejecutivo actor. Se cumplieron todas las etapas del procedimiento. El legislador emitió las convocatorias respectivas, detallando en cada una los requisitos exigidos en ley. Se eligió primero al grupo ciudadano de acompañamiento. La recepción de las candidaturas a integrantes del comité de selección se llevó a cabo conforme a las respectivas convocatorias y el análisis, revisión y entrevistas de las candidaturas se llevó a cabo por la comisión anticorrupción con apoyo y participación del grupo ciudadano de acompañamiento. En ningún momento se advierte que se haya excluido a este grupo ciudadano o se le haya privado de la voz en el procedimiento y, tal como lo exige la ley, su apoyo es sólo de carácter técnico.

436. Por su parte, las propuestas de terna es una facultad que se atribuye a la comisión anticorrupción, por lo que resulta acorde a la ley que ésta haya configurado las nueve propuestas de tres candidatos. Sobre este aspecto, este Tribunal Pleno no puede sustituirse en las valoraciones y razones que otorgó la Comisión de Anticorrupción para elegir las ternas. El principio de legalidad se cumple con advertir que el dictamen correspondiente fue fundamentado en los preceptos aplicables de la Constitución Local, la ley y el reglamento interno, y que la decisión fue motivada. La suficiencia de esta motivación no puede ser analizada bajo el nivel de escrutinio que pide el Poder actor vía análisis de invasión de competencias, ya que la ley no exige una particularidad o tipo especial de esa motivación. Además, se trata de una valoración que no es absolutamente técnica, sino que forma parte del ámbito de apreciación política del órgano legislativo.

437. Por último, se tiene que las ternas fueron sometidas a votación de manera particular y que se obtuvo la votación requerida para las designaciones;



tomándose la protesta exigida constitucionalmente y publicitándose esta decisión. Así, es posible concluir que los actos de designación que subsisten del comité de selección que fueron cuestionados por el Poder Ejecutivo cumplen con los alcances del principio de legalidad y, por ende, respetan el principio de división de poderes.

IX. DECISIÓN Y EFECTOS

438. Los artículos 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,²¹⁴ señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de

²¹⁴ **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;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos 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;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

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."

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."

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



la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

439. En esa tónica, a continuación se detalla cada una de las decisiones adoptadas en la presente ejecutoria. Por un lado, esta Corte entiende que se actualizan las siguientes **improcedencias** en términos de lo dispuesto en el apartado VII de la presente ejecutoria:

a) Por cesación de efectos, se sobresee la impugnación del artículo 85, fracción XX, de la Constitución Local.

b) Por inexistencia, se sobresee la impugnación realizada en el escrito inicial de demanda de los actos identificados en los puntos 3 a 9 del párrafo 25 de esta ejecutoria.

c) Por cesación de efectos, se sobresee la impugnación realizada en la primera ampliación de demanda de los artículos transitorios tercero, quinto, séptimo y octavo del Decreto 280, que expide la Ley del Sistema Anticorrupción estatal.

d) Por inexistencia, se sobresee la impugnación realizada en la primera ampliación de demanda de los actos identificados en los puntos 3 a 8 del párrafo 26 de esta ejecutoria.

e) Por inexistencia o definitividad, se sobreseen todos los actos impugnados en la segunda ampliación de demanda.

f) Por inexistencia, se sobresee la impugnación realizada en la tercera ampliación de demanda por lo que hace al Acuerdo 857 y a las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas de lo cuestionado.



g) Por cesación de efectos, se sobresee la impugnación realizada en la tercera ampliación de la demanda por lo que hace a los actos reflejados en los Acuerdos 858 y 859, únicamente en la parte que consigna el nombramiento y toma de protesta de Pedro Rubén Torres Estrada, Jesús Viejo González, Joaquín Ramírez de la Cerda y Marcela Chavarría y Chavarría. Ello, ante la renuncia de esas personas al cargo de integrantes del comité de selección del sistema anticorrupción.

440. Por otro lado, se concluye que son **constitucionales** los siguientes actos o normas reclamadas:

a) En atención a lo expuesto en los apartados VIII.1., VIII.2. y VIII.3., se reconoce la validez del procedimiento legislativo de los Decretos 243, 280 y 314, que dieron lugar a reformas a la Constitución del Estado de Nuevo León y a la expedición de las leyes del Sistema Anticorrupción Estatal y Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado.

b) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.6.A., se reconoce la validez de los artículos 109, fracción I, (salvo lo relativo a cierta porción normativa en la que se desestima la acción al no haberse alcanzado la mayoría calificada de ocho votos), de la Constitución Local y 10 de la Ley del Sistema Anticorrupción Local.

c) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.6.B, se reconoce la validez de los artículos 109, fracción IV, incisos a), b), c), d) y e), y último párrafo, de la Constitución Local y 9, fracción IX, de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal.

d) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.6.C, se reconoce la validez del artículo 109, fracción III, de la Constitución Local.

e) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.7., se reconoce la validez de los artículos 63, fracciones XLV y LVI; 87, párrafos séptimo y décimo segundo; 98, fracción VI, y séptimo transitorio de la Constitución Local.

f) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.8., se reconoce la validez del artículo 87, párrafos tercero y décimo, de la Constitución Local.



g) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.9., se reconoce la validez del artículo 63, fracción XIII, párrafos cuarto, quinto (salvo por cierta porción normativa), y séptimo, de la Constitución Local.

h) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.10., se reconoce la validez del artículo 20, párrafos tercero, quinto (salvo por cierta porción normativa) y sexto, fracciones I y II (salvo por cierta porción normativa), de la Constitución Local.

i) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.11., se reconoce la validez del artículo tercero transitorio de la Constitución Local.

j) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.12., se reconoce la validez del artículo 1o. de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal.

k) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.13., se reconoce la validez de los artículos 31 a 42 de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal, en la parte que regulan la creación y naturaleza de la Secretaría Ejecutiva; y,

l) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.14., se reconoce la validez de los artículos primero, segundo, cuarto y sexto de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal.

m) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.15., se reconoce la validez de la designación y toma de protesta que se refleja en los Acuerdos 858 y 859 de los integrantes que subsisten del comité de selección del sistema anticorrupción estatal.

441. Por su parte, se llega a las siguientes conclusiones de **inconstitucionalidad**:

a) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.4., se declara como fundada la omisión impugnada del Poder Legislativo del Estado al no tomar en consideración una iniciativa presentada por el Ejecutivo actor.

b) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.6.B., se declara la invalidez de la porción normativa que dice "*La ley establecerá los casos en que dichas*



resoluciones serán vinculantes" del penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 109 de la Constitución Local, así como de las porciones normativas que dicen "a que se refiere el segundo párrafo del artículo 9 de esta ley, serán emitidas en cualquier tiempo", del primer párrafo y "vinculantes" del segundo párrafo, ambos del artículo 51 de la Ley del Sistema Anticorrupción Local.

- En esa tónica, **en vía de consecuencia** y con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, se declara a su vez la **in-constitucionalidad** de los artículos 9, segundo párrafo;²¹⁵ 38, fracción VII, en la porción normativa que dice "*resoluciones vinculantes y las*",²¹⁶ y 54²¹⁷ de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal.

- Ello, ya que todas estas normas permiten o regulan los casos de resoluciones vinculantes del comité coordinador del Sistema Anticorrupción. Facultad que no supera un examen de regularidad constitucional.

²¹⁵ "Artículo 9. El comité coordinador tendrá las siguientes facultades:

"...

"Las facultades señaladas en las fracciones VI, X y XVI del presente artículo, tendrán el carácter de resolución vinculante para los Entes Públicos.

"...

²¹⁶ **Texto original**

"Artículo 38. La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el comité coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho comité:

"...

"VII. Las **resoluciones vinculantes y las** recomendaciones no vinculantes que serán dirigidas a las autoridades que se requieran, en virtud de los resultados advertidos en el informe anual, así como el informe de seguimiento que contenga los resultados sistematizados de la atención dada por las autoridades a dichas resoluciones."

Texto tras la invalidez

"Artículo 38. La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el comité coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho comité:

"...

"VII. **Las recomendaciones no vinculantes** que serán dirigidas a las autoridades que se requieran, en virtud de los resultados advertidos en el informe anual, así como el informe de seguimiento que contenga los resultados sistematizados de la atención dada por las autoridades a dichas resoluciones."

²¹⁷ "Artículo 54. Una vez solicitada la información relevante señalada en el artículo anterior y existiendo el antecedente de la omisión parcial o total de la recomendación vinculante, el comité coordinador informará al superior jerárquico del servidor público omiso para que proceda en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León."



c) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.9., se declara la invalidez del artículo 63, fracción XIII, párrafos quinto, en la porción normativa que dice "*de los integrantes de la Legislatura*" y sexto, de la Constitución Local;

• Consecuentemente, **en vía de consecuencia** y por las mismas razones, cabe declarar la **invalidez** de la porción normativa que dice "*de los integrantes de la Legislatura*" del artículo 139, párrafo primero, de la Constitución Local;²¹⁸ y

d) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.10., se declara la invalidez del artículo 20, párrafos quinto, en la porción normativa que dice: "*[p]ara efecto de la reparación del daño y, en su caso, para la aplicación de la ley de extinción de dominio del Estado, se estará a lo previsto por este artículo*", sexto, fracción II, en la porción normativa que dice "*hechos de corrupción*", e inciso e), y último párrafo, de la Constitución Local.

442. Los efectos de estas declaratorias de invalidez serán **generales** de conformidad con lo previsto en los artículos 105, fracción I, penúltimo párrafo de la Constitución Federal y 42 de la ley reglamentaria de la materia e **iniciarán a partir de la notificación** de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado. Por su parte, la **omisión** en la que incurre el Poder Legislativo al no tomar en consideración la iniciativa del Poder Ejecutivo, deberá **solventarse** en el próximo periodo legislativo del Congreso del Estado de Nuevo León.

443. Finalmente, aunado a la notificación que se tiene que hacer de la presente sentencia a las partes de la controversia, la misma deberá notificarse a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León para su cabal conocimiento.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

²¹⁸ El artículo quedaría de la siguiente manera:

"Artículo 139. El auditor general del Estado será designado mediante convocatoria pública que emitirá el Congreso, por consenso, en su defecto por las dos terceras partes, de no alcanzarse dicha votación, se realizará nueva convocatoria.

"El auditor general del Estado durará en el cargo ocho años."



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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 85, fracción XX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, de los artículos transitorios tercero, quinto, séptimo y octavo de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, así como de los actos reclamados en el escrito inicial de demanda y en la primera, segunda y tercera ampliación de demanda, que se identifican y bajo las consideraciones precisadas en los apartados III y VII de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se desestima en la presente controversia constitucional respecto del artículo 109, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "*La ley podrá contemplar la participación de otros integrantes con voz*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete.

CUARTO.—Se reconoce la validez de los procedimientos legislativos que culminaron en los Decretos Núms. 243, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 280, por el que se expide la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, y 314, por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, respectivamente, el catorce de abril, el seis de julio y el seis de diciembre de dos mil diecisiete, de conformidad con lo expuesto en los subapartados VIII.1., VIII.2. y VIII.3. de esta decisión.

QUINTO.—Se reconoce la validez de los artículos 20, párrafos tercero, quinto —con la salvedad precisada en el punto resolutivo octavo— y sexto, fracciones I y II —con la salvedad precisada en el punto resolutivo octavo—; 63, fracciones XIII, párrafos cuarto, quinto —con la salvedad precisada en el punto resolutivo octavo— y séptimo, XLV y LVI; 87, párrafos tercero, séptimo, décimo y décimo segundo; 98, fracción VI, y 109, párrafo segundo, fracciones I —con la salvedad precisada en el punto resolutivo octavo—, III y IV, incisos a), b), c), d) y e) y último párrafo, y transitorios tercero y séptimo de la Constitución Política del Estado



Libre y Soberano de Nuevo León, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete, en atención a lo dispuesto en los subapartados VIII.6.A., VIII.6.B., VIII.6.C., VIII.7.A., VIII.7.B., VIII.8., VIII.9., VIII.10. y VIII.11. de esta determinación.

SEXTO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, 9, fracción IX, 10, del 31 al 42 y transitorios primero, segundo, cuarto y sexto de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 280, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil diecisiete, así como la de ciertos actos que se consiguan en los Acuerdos Núms. 858 y 859, publicados en el citado órgano de difusión el seis de diciembre de dos mil diecisiete, con base en los argumentos contenidos en los subapartados VIII.6.A., VIII.6.B., VIII.12., VIII.13., VIII.14. y VIII.15. de esta sentencia.

SÉPTIMO.—Se declara fundada la omisión en la que incurrió el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, en los términos y para los efectos precisados en los apartados VIII.4. y IX del presente fallo.

OCTAVO.—Se declara la invalidez de los artículos 20, párrafos quinto, en su porción normativa "Para efecto de la reparación del daño y, en su caso, para la aplicación de la ley de extinción de dominio del Estado, se estará a lo previsto por este artículo", sexto, fracción II, en su porción normativa "hechos de corrupción" e inciso e), y último; 63, fracción XIII, párrafos quinto, en su porción normativa "de los integrantes de la Legislatura", y sexto, y 109, párrafo segundo, fracción IV, párrafo penúltimo, en su porción normativa "La ley establecerá los casos en que dichas resoluciones serán vinculantes", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformados mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete, bajo las consideraciones precisadas en los subapartados VIII.6.B., VIII.9. y VIII.10. de esta resolución.

NOVENO.—Se declara la invalidez del artículo 51, párrafos primero, en su porción normativa "a que se refiere el segundo párrafo del artículo 9 de esta ley, serán emitidas en cualquier tiempo", y segundo, en su porción normativa "vincu-



lantes", de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 280, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil diecisiete, en términos del subapartado VIII.6.B. de esta ejecutoria.

DÉCIMO.—Se declara la invalidez, por extensión, del artículo 139, párrafo primero, en su porción normativa "de los integrantes de la Legislatura", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como la de los artículos 9, párrafo segundo, 38, fracción VII, en su porción normativa "resoluciones vinculantes y las", y 54 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 280, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil diecisiete, por las razones aducidas en el apartado IX de este pronunciamiento.

DÉCIMO PRIMERO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, tal como se precisa en el apartado IX de este fallo.

DÉCIMO SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII, subapartado VII.1., relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite del asunto, a la competencia, a la precisión de los actos y



normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento (desestimar la causa de improcedencia aducida por el Poder Legislativo del Estado).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional respecto del diverso artículo 20, párrafos tercero, quinto, sexto, fracciones I y II, inciso e), y último, de la Constitución Local, Esquivel Mossa por el sobreseimiento adicional respecto del diverso artículo 20, párrafos tercero, quinto, sexto, fracciones I y II, inciso e), y último, de la Constitución Local y en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Laynez Potisek por el sobreseimiento adicional respecto del diverso artículo 20, párrafos tercero, quinto, sexto, fracciones I y II, inciso e), y último, de la Constitución Local, Pérez Dayán separándose de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en su subapartado VII.2., consistente en sobreseer en cuanto: 1) al artículo 85, fracción XX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en su subapartado VII.2., consistente en sobreseer en cuanto: 2) a los artículos transitorios tercero, quinto, séptimo y octavo de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 280, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil diecisiete.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo por los Acuerdos Núms. 802, 803 y 857 emitidos por el Congreso del Estado y, en relación con la designación y toma de protesta de los integrantes del comité que ya habían renunciado, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en su subapartado VII.2., consistente en sobreseer en cuanto: 3) a los actos reclamados en el escrito inicial de demanda y en la primera, segunda y tercera ampliación de demanda. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de siete votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con alguna consideración adicional, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.6., denominado "Integración y regulación del comité coordinador y del comité de selección del sistema anticorrupción estatal", en su subapartado VIII.6.A., consistente en declarar la invalidez del artículo 109, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "*La ley podrá contemplar la participación de otros integrantes con voz*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del referido precepto, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.1., denominado "Análisis del procedimiento legislativo de la reforma a la Constitución Local", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Núm. 243, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa separándose de los párrafos del ciento cuarenta y seis al ciento cuarenta y ocho, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del ciento veinticinco al ciento treinta y tres, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.2., denominado "Análisis del procedimiento legislativo de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Núm. 280, por el que se expide la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. El Ministro Franco González Salas y la Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose del criterio de la motivación reforzada, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose del párrafo ciento setenta y dos, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.3., denominado "Análisis del procedimiento legislativo de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Nuevo León",



consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Núm. 314, por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de diciembre de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.5., denominado "Análisis de la competencia para legislar en materia anticorrupción y de responsabilidades administrativas", consistente en declarar infundado el planteamiento de la actora, atinente a que el Congreso del Estado era incompetente para emitir el Decreto Núm. 243, en tanto que carecía de atribuciones para legislar en la materia de responsabilidades administrativas. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá obligado por la procedencia, Esquivel Mossa obligada por la procedencia, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Laynez Potisek obligado por la procedencia, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.10., denominado "Confiscación y extinción de dominio", consistente en reconocer la validez del artículo 20, párrafos tercero, quinto, salvo su porción normativa "*Para efecto de la reparación del daño y, en su caso, para la aplicación de la ley de extinción de dominio del Estado, se estará a lo previsto por este artículo*", y sexto, fracciones I y II, salvo su porción normativa "*hechos de corrupción*" e inciso e), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos aclaratorios. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Esquivel Mossa



anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de la intervención de la Comisión de Selección, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.9., denominado "Procedimiento de designación del auditor general", consistente en reconocer la validez del artículo 63, fracción XIII, párrafos cuarto, quinto, salvo su porción normativa "*de los integrantes de la Legislatura*", y séptimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.7., denominado "Procedimiento de designación del Magistrado de la Sala Especializada, del fiscal general y de los fiscales especializados", en su subapartado VIII.7.A., consistente en reconocer la validez de los artículos 63, fracción XLV, y 98, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformados mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.7., denominado "Procedimiento de designación del Magistrado de la Sala Especializada, del fiscal general y de los fiscales especializados", en su subapartado VIII.7.B., consistente en reconocer la validez de los artículos 63, fracción LVI, y 87, párrafos séptimo y décimo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformados mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el



catorce de abril de dos mil diecisiete, así como del artículo transitorio séptimo del referido decreto. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en sus subapartados VIII.6., denominado "Integración y regulación del comité coordinador y del comité de selección del sistema anticorrupción estatal", en su subapartado VIII.6.B., y VIII.8., denominado "Regulación del Ministerio Público y de la Fiscalía General", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 87, párrafos tercero y décimo, y 109, párrafo segundo, fracción IV, incisos a), b), c), d) y e) y último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con alguna consideración adicional, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.6., denominado "Integración y regulación del comité coordinador y del comité de selección del sistema anticorrupción estatal", consistente en reconocer la validez de los artículos 109, párrafo segundo, fracción I, salvo su porción normativa "*La ley podrá contemplar la participación de otros integrantes con voz*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.6., denominado "Integración y regulación del comité coordinador y del comité de selección del sistema anticorrupción



ción estatal", en su subapartado VIII.6.C., consistente en reconocer la validez del artículo 109, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.11., denominado "Viabilidad de la derogación de normas con motivo de una reforma constitucional", consistente en reconocer la validez del artículo transitorio tercero del Decreto Núm. 243, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en sus subapartados VIII.6., denominado "Integración y regulación del comité coordinador y del comité de selección del sistema anticorrupción estatal", en su subapartado VIII.6.B., VIII.12., denominado "Votación para reformar la Ley del Sistema Anticorrupción estatal", y VIII.14., denominado "Régimen transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción estatal", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 1 y 9, fracción IX, así como transitorios primero, segundo, cuarto y sexto de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 280, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



González Salas, Aguilar Morales con alguna consideración adicional, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.6., denominado "Integración y regulación del comité coordinador y del comité de selección del sistema anticorrupción estatal", consistente en reconocer la validez del artículo 10 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 280, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.13., denominado "Creación legislativa de la Secretaría Técnica del Sistema Anticorrupción como un órgano descentralizado", consistente en reconocer la validez de los artículos del 31 al 42 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 280, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil diecisiete. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales por consideraciones diversas, Pardo Rebolledo únicamente por el argumento de que no se invadieron las competencias del Ejecutivo actor, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.15., denominado "Designación y toma de protesta de los miembros del comité de selección del sistema anticorrupción estatal", consistente en reconocer la validez de la designación y toma de protesta de los integrantes del comité de selección que se refleja en los Acuerdos Núms. 858 y 859, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de diciembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



González Salas, Aguilar Morales con alguna consideración adicional, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo ciento noventa, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.4., denominado "Omisión de estudio de la iniciativa de reforma a la Constitución Local presentada por el Ejecutivo", consistente en declarar fundada la omisión atribuida al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, atinente a no acordar o dictaminar específicamente sobre la iniciativa del gobernador del Estado para modificar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, cuyo objetivo principal era modificar el sistema normativo que regulaba a la –entonces– Procuraduría General del Estado.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a la decisión y efectos, consistente en: 3) determinar que la omisión declarada fundada en este fallo deberá solventarse en el próximo periodo legislativo del Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá obligado por la procedencia, Esquivel Mossa obligada por la procedencia, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek obligado por la procedencia, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.10., denominado "Confiscación y extinción de dominio", consistente en declarar la invalidez del artículo 20, párrafos quinto, en su porción normativa "Para efecto de la reparación del daño y, en su caso, para la aplicación de la ley de extinción de dominio del Estado, se estará a lo previsto por este artículo", sexto, fracción II, en su porción normativa "hechos de corrupción" e inciso e), y último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete. La Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo anunciaron



sendos votos aclaratorios. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Esquivel Mossa anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de la intervención de la Comisión de Selección, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.9., denominado "Procedimiento de designación del auditor general", consistente en declarar la invalidez del artículo 63, fracción XIII, párrafos quinto, en su porción normativa "de los integrantes de la Legislatura", y sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.6., denominado "Integración y regulación del comité coordinador y del comité de selección del sistema anti-corrupción estatal", en su subapartado VIII.6.B., consistente en declarar la invalidez del artículo 109, párrafo segundo, fracción IV, párrafo penúltimo, en su porción normativa "La ley establecerá los casos en que dichas resoluciones serán vinculantes", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 243, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo noveno:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.6., denominado "Integración y regulación del comité coordinador y del comité de selección del sistema anti-corrupción estatal", en su subapartado VIII.6.B., consistente en declarar la inva-



lidez del artículo 51, párrafos primero, en su porción normativa "a que se refiere el segundo párrafo del artículo 9 de esta ley, serán emitidas en cualquier tiempo", y segundo, en su porción normativa "vinculantes", de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 280, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo décimo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a la decisión y efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 139, párrafo primero, en su porción normativa "de los integrantes de la Legislatura", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como la de los artículos 9, párrafo segundo, 38, fracción VII, en su porción normativa "resoluciones vinculantes y las", y 54 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 280, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo décimo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a la decisión y efectos, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo décimo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que la señora Ministra Ríos Farjat se encuentra incurso en una causa legal de impedimento para conocer este asunto. La señora Ministra Ríos Farjat no participó en esta votación.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a la decisión y efectos, consistente en: 4) determinar que deberá notificarse esta sentencia a las partes y a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Nuevo León.

El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente genérico.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de junio de 2021.

Las tesis de jurisprudencia de rubros: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.", "FISCALÍA CONTRA DELITOS ELECTORALES DEL ESTADO DE NAYARIT. LOS ARTÍCULOS 112 Y 112 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD, QUE ESTABLECEN LA FACULTAD DE DICHO PODER PARA DESIGNAR AL TITULAR DE LA CITADA FISCALÍA, SON VIOLATORIOS DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", "COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA OBJE-



CIÓN POR EL SENADO A LOS NOMBRAMIENTOS DE SUS COMISIONADOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9o.-C, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", "FACULTAD DE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DETERMINADOS CARGOS, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU ALCANCE.", "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA-ESTATAL. TRATÁNDOSE DEL NOMBRAMIENTO DE SUS DIRECTORES O ADMINISTRADORES, PUEDEN ESTABLECERSE EN LA LEY MECANISMOS DE COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL.", "COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. LA OBJECIÓN POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN A LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS COMISIONADOS DE AQUÉLLA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 26, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49, 89, FRACCIÓN II Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." y "CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves P./J. 81/2004, P./J. 51/2006, P./J. 62/2007, P./J. 92/2007, P./J. 94/2007, P./J. 115/2007 y P./J. 113/2009 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XX, septiembre de 2004, página 1187; XXIII, mayo de 2006, página 1440; XXVI, diciembre de 2007, páginas 965 y 989; XXVI, diciembre de 2007, páginas 861 y 957 y XXX, diciembre de 2009, página 1238; con números de registro digital: 180538, 175084, 170838, 170748, 170873, 170846 y 165849, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional **169/2017**.

I. Antecedentes

En sesión pública ordinaria celebrada el primero de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de votos, la controversia constitucional **169/2017**, respecto del tema **VIII.10. Confiscación y extinción de dominio**, en el sentido de:



- Declarar la **validez** del artículo 20 de la Constitución de Nuevo León en virtud de que reitera lo explícita e implícitamente lo previsto en los artículos 22 y 109, fracción IV, de la Constitución Federal;
- Reconocer la **validez** del artículo 20, fracción I, sexto párrafo, de la Constitución Federal toda vez que la figura de extinción de dominio es híbrida y, por ende, resulta apropiado que el Poder Reformador neoleonés haya asignado una naturaleza distinta a los procedimientos penales, civiles o administrativos y;
- Declarar la **invalidez** del artículo 20, quinto párrafo en su porción normativa, "*para efecto de la reparación del daño y, en su caso, para la aplicación de la ley de extinción de dominio del Estado, se estará a lo previsto por este artículo*"; párrafo sexto, fracción II en su porción normativa "*hechos de corrupción*" y la totalidad del inciso e) de la fracción II del sexto párrafo al vulnerar los principios de legalidad y división de poderes.

II. Consideraciones del proyecto

Al efectuar el análisis de fondo del asunto, el Tribunal Pleno resolvió que, siguiendo el análisis desarrollado en las acciones de inconstitucionalidad 18/2010, 33/2013, 20/2014 y su acumulada 21/2013, 3/2015, y 4/2015, las entidades federativas tienen competencia genérica para regular la extinción de dominio, llegando a las conclusiones siguientes:

- Con fundamento en la interpretación del artículo 22 reformado y de los numerales 73, fracción XXI, y 124 de la propia Constitución Federal, se concluyó que **con excepción de lo relativo a la delincuencia organizada**, las entidades federativas **tenían competencias para regular en su régimen interno la extinción de dominio**. Ello, pues la regulación de dicha figura no se encontraba reservada al Congreso de la Unión y, por tanto, podía identificarse como una competencia residual de las entidades federativas.
- Aun cuando es un hecho notorio que el veintisiete de mayo de dos mil quince, posterior al dictado de la mayoría de los aludidos precedentes, se modificó la fracción II del segundo párrafo de ese artículo 22 constitucional, con esa reforma el Poder Constituyente no alteró las premisas sobre las cuales esta Suprema Corte dio contenido a la figura de extinción de dominio. Simplemente, sin más consideraciones y tomando en cuenta el régimen excepcional de la extinción de dominio, incluyó al enriquecimiento ilícito como parte de los delitos sobre los cuales podría darse lugar a ese procedimiento.



III. Razones del voto aclaratorio

El presente voto aclaratorio se enfoca únicamente en las consideraciones atinentes a la competencia de los Congresos Locales para legislar en materia de extinción de dominio.

En relación con dicho tema, este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2010,¹ 33/2013,² 20/2014,³ 4/2015⁴ y 30/2015,⁵ determinó que las entidades federativas sí tienen competencia constitucional para legislar en relación con la figura de extinción de dominio, prevista en el artículo 22 constitucional. Ello partiendo esencialmente de lo siguiente:

- a) La facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada, contemplada en el artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución General, se refiere exclusivamente al delito correspondiente que es de orden federal; sin embargo, la extinción de dominio también procede respecto de otros delitos que son eminentemente locales, como el robo de vehículos, o delitos en la modalidad de delegación operativa local por la ley general respectiva (competencia concurrente), donde el tipo y penas se encuentran federalmente legisladas, pero la persecución, proceso y condena pueden ser federales o locales, como son los de narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

- b) Lo que llevó a concluir que las legislaturas locales tienen competencia para emitir una Ley de Extinción de Dominio para dicha entidad, siempre y cuando los procesos a los que se refiere se encuentren relacionados con el delito de robo de vehículos, o con aquellos que, si bien su regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede ser llevada a cabo por

¹ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil catorce, bajo la ponencia del señor Ministro Fernando Franco González Salas, por una mayoría de siete votos en cuanto a la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de extinción de dominio.

² Resuelta en sesión de doce de mayo de dos mil quince, bajo la ponencia del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por una mayoría de seis votos en cuanto a la competencia de la Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza para legislar en materia de extinción de dominio.

³ Resuelta en sesión de doce de mayo de dos mil quince, bajo la ponencia del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, por una mayoría de seis votos en cuanto a la competencia de la Legislatura del Estado de Michoacán de Ocampo para legislar en materia de extinción de dominio.

⁴ Resuelta en sesión bajo la ponencia del señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por una mayoría de siete votos por la validez de los artículos 2, fracciones VI, XI y XIII, 3, fracción III, 4 y 7 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Quintana Roo.

⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, por una mayoría de seis votos en lo relativo a las consideraciones previas, consistente en determinar que los congresos estatales tienen competencia para legislar en materia de extinción de dominio.



autoridades locales de manera concurrente, como el caso de narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

- c) Además de que, en el régimen de competencias entre los estados y la Federación, la regla general es que, en nuestro sistema, por disposición expresa del artículo 124 de la Constitución Federal, rige la competencia residual, por virtud de la cual las facultades que no están expresamente concedidas por dicha Ley Fundamental a la Federación se entienden reservadas a los Estados.

En contraposición a lo sostenido por los Ministros de la mayoría, considero que las entidades federativas carecen de competencia para legislar en materia de extinción de dominio.

Ello en virtud de que la extinción de dominio es una figura especializada que involucra elementos del derecho penal, del derecho civil y del derecho administrativo, cuya esencia está dirigida a ser una herramienta eficaz en el combate a la delincuencia organizada; de manera que no basta que la extinción de dominio contenga elementos del derecho civil y del derecho penal y, en consecuencia, se trate de una figura híbrida para sostener la competencia de las Legislaturas Locales, puesto que lo que determina su esencia no es que comparta elementos de estas disciplinas jurídicas, sino que forma parte de la "*materia de delincuencia organizada*", respecto de la cual el Constituyente Permanente atribuyó *facultades legislativas exclusivas expresas* al Congreso de la Unión; lo que excluye la posibilidad de que se considere incluida dentro de las facultades de la asamblea, ya que la Constitución no atribuye facultades concurrentes en la materia.

Por consiguiente, personalmente no comparto la conclusión alcanzada en los precedentes indicados, en atención a que formé parte de la minoría que sostiene que dicha figura jurídica es de competencia exclusiva de la Federación, en tanto que está estrechamente vinculada con el combate a la delincuencia organizada, en los términos de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal.

Sin embargo, toda vez que el criterio mayoritario emitido por el Tribunal Pleno resulta obligatorio para sus integrantes, con independencia de mi posición original y reservando mi criterio, ello explica mi postura a favor del proyecto y consideraciones.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Votos que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la controversia constitucional 169/2017, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

En la sesión celebrada el primero de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 169/2017 promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, en las que no compartí algunas consideraciones, razón por la cual formulo los siguientes:

Voto particular

En el considerando VIII.6.C de la sentencia se analizó el artículo 109, fracción III de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en el cual se establece que el Comité de Selección tendrá, además de la facultad de elegir a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, otras atribuciones que se determinen en la propia Constitución Local y en la ley. Tales atribuciones consisten en participar en el procedimiento de designación del auditor general del Estado, fiscal general de Justicia del Estado, fiscal especializado en Combate a la Corrupción, fiscal especializado en Delitos Electorales y Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa.

De acuerdo con el criterio mayoritario, se consideró que es válido que dicho Comité de Selección tenga asignadas esas otras facultades adicionales, en tanto que no se advertía que, en la Constitución Federal, o en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, existiera algún impedimento para que el Congreso del Estado de Nuevo León pudiera otorgar diferentes competencias a dicho comité, que trascendieran a otras esferas del ordenamiento jurídico.

Por esas mismas razones, en el considerando VIII, numeral 7, apartados A y B; así como en el considerando VIII, numeral 9. se estimó válido que el Comité de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León, pudiera participar en el procedimiento de designación del auditor superior del Estado, del Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa, así como del fiscal general de Justicia, fiscal especializado en Combate a la Corrupción y del fiscal especializado en Delitos Electorales del Estado de Nuevo León.

Discrepo del criterio mayoritario, en tanto que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Comité de Selección tiene asignada **una sola función**, en este caso, seleccionar



mediante una previa convocatoria pública, a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ahora bien, según se dispone en el artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, las leyes de las entidades federativas deben desarrollar la integración y atribuciones de los Sistemas Locales, de **forma equivalente** a los que se establecen para el referido Sistema Nacional.

Considerando este mandato de **equivalencia de atribuciones**, es que discrepo de que el Comité de Selección, que forma parte del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León, pueda tener facultades adicionales a las que, por su propia naturaleza, le corresponden dentro de dicho sistema, y que derivan de lo establecido en los artículos 18 y 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

De esta forma, estimo que distorsiona la finalidad que se previó para dicho Comité de Selección en la ley general de la materia, que el legislador neoleonés le haya dado intervención en el procedimiento para nombrar al Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa, al auditor superior del Estado, así como al fiscal general de Justicia, al fiscal especializado en Combate a la Corrupción y al fiscal especializado en Delitos Electorales del Estado de Nuevo León, pues le permite a dicho órgano ciudadano concentrar excesivas facultades que, incluso, pueden incidir en la conformación final de los integrantes del propio Sistema Estatal Anticorrupción, en tanto que, además de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana de dicho Sistema, podrá incidir en la designación de otros tres de sus miembros que tienen voz y voto en el Comité Coordinador, como lo es el auditor superior del Estado, el Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa, y el fiscal especializado en Combate a la Corrupción.

Lo anterior, resulta contrario el equilibrio que debe propiciar la aplicación del principio de división de poderes previsto en el artículo 116, primero párrafo, de la Constitución Federal, en tanto que la participación que se le otorga al Comité de Selección, permite que en este se concentre el punto de partida de los cargos públicos de mayor importancia para el adecuado funcionamiento del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León, con lo que además, se impide que otros órganos del Estado tengan la posibilidad de evaluar los perfiles profesionales de los aspirantes a tales cargos.

Voto concurrente

Por otra parte, en el apartado VIII.10. de la presente ejecutoria, este Tribunal Pleno procedió a analizar la constitucionalidad del artículo 20, párrafos, ter-



cero, quinto, sexto, fracciones I y II, inciso e), y último de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, donde se regulan diversos relacionados con la extinción de dominio, tal como la imprescriptibilidad de la acción de dicha figura, y se incluyeron como supuestos para su procedencia los hechos de corrupción, así como de aquellos bienes cuyo valor de adquisición o valor de mercado, conjunta o individualmente, exceda los ingresos netos que puedan acreditarse legítimamente.

Si bien, comparto las razones expuestas en la sentencia para determinar la invalidez de las porciones normativas que se indican en este apartado, disiento del criterio mayoritario, pero únicamente en cuanto que considero que, respecto de las disposiciones de la Constitución Política del Estado de Nuevo León relacionadas con la extinción de dominio, debió decretarse su sobreseimiento por haber cesado sus efectos, puesto que, por virtud del decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el catorce de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, entró en vigor un **nuevo modelo de extinción de dominio** que contempla bases distintas de procedencia, de aquellas que se describen en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Adicionalmente, debe considerarse que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos primero y segundo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, a partir del diez de agosto de dos mil diecinueve quedaron abrogadas todas las disposiciones relativas a dicha figura, en tanto que a partir de ese día, sólo serían aplicables las normas previstas en la referida Ley Nacional.

Por lo anterior, es que las disposiciones relativas a la figura de extinción de dominio previstas en el artículo 20 de la Constitución han cesado en sus efectos.

Considero, además, que tal cesación de efectos se actualiza, a pesar de que se encuentren en trámite procesos de extinción de dominio con base en las disposiciones del artículo 20, de la Constitución Local, pues a ningún fin práctico llevaría pronunciarse sobre tales normas, toda vez que el análisis sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica debe realizarse considerando el texto de la **Constitución Federal vigente** al momento en que se resuelva el asunto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 78/2018.

En la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovieron diversos diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, en contra del "Decreto número 756 por el que se reforma el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena" al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez del Decreto impugnado, porque el Congreso Local no realizó la consulta exigida constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del País; así como el numeral 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Coincidió con la decisión alcanzada y las consideraciones; sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez decretada de las normas.

Comentarios previos.

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2o., en relación con el 1o. de la Constitución Política del País,¹ y con los numerales 2.1, 6.1 y

¹ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

Artículo 2o. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular



6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),² los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

"Artículo 2

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos **deberán**:

"a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

² Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



"c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas." *[Énfasis añadido].

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012,³ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a pueblos y comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario

³ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas. "Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, 'representantes' del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.



y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

A partir de esta Convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes para los pueblos y comunidades indígenas que considera la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en la acción de inconstitucionalidad 123/2020, cuando se invalidó la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.⁴ En este caso se impugnaba una ley fundamental para este grupo en situación de vulnerabilidad, pues estaba orientada a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos

⁴ Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que *"para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."*



gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como el tomado como ejemplo, donde toda la ley se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.⁵

⁵ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁶ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.



También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.⁶ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a estos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁷ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio.

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano,

⁷ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del citado Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "*La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.*"

Una lectura empática del Decreto de reforma a la Constitución de Guerrero sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas. Al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a pueblos y comunidades indígenas, históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sus integrantes sean quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó el Decreto impugnado, porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia Convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.



La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que sería necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto Número 756 por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena, contuviese modificaciones susceptibles de impactar positivamente en las comunidades indígenas.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,⁸ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere el Convenio 169 de la OIT representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

⁸ **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; ..."



Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.⁹

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 78/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 977, con número de registro digital: 30142.

⁹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2019.*

En la sesión celebrada el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 56 a 58, del capítulo VI "De la educación indígena", y de los artículos 61 a 68, del capítulo VIII "De la educación inclusiva", contenidos en la Ley General de Educación, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados porque el Congreso de la Unión no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del País; así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor; sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez de las normas decretada en este caso.

Comentarios previos

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto a las consecuencias que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020,¹ así como en la presente acción de incons-

* La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, de manera adicional, formuló con el Ministro Luis María Aguilar Morales, un voto de minoría en este asunto, relacionado con la porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria" del último párrafo del artículo 106, que restringe a estudiantes de menores grados a participar en la asamblea escolar.

¹ Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros



titucionalidad 121/2019, marcaron un nuevo parteaguas en los precedentes de este Alto Tribunal.²

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012³ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁴ respectivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta –ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad– fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento

Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la educación indígena" y "De la educación inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.

² Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en Ríos Farjat, Margarita "El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 13, de próxima publicación en 2022.

³ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas. Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los diversos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno, concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.



de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del País,⁵ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁶ los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

"Artículo 2

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con

⁵ "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

"Artículo 2o. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos **deberán**:

"a) **consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente**;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas." *[énfasis añadido].

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012,⁷ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del país no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

⁷ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política de Michoacán de Ocampo, que regulaban la composición, libre determinación, y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.



En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo Local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo Local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁸ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

"1. Los Estados Partes (sic) se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos

⁸ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes (sic) **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan." *[énfasis añadido].

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁹ en 2016, la Suprema Corte determinó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados "*implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten*". En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la Convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan en sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del País, y de los dos casos mencionados es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para cada uno de los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, mas

⁹ *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la convención debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.



esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una transgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;¹⁰ la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México,¹¹ y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.¹² Estos tres casos son similares en tanto que se

¹⁰ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que: "el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."

¹¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y vii) transparente.

¹² Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y



impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades

afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que: "para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."



indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta –ni se había hecho valer– porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma.¹³

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹⁴ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitu-

¹³ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹⁴ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.



cionalidad 61/2019.¹⁵ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁶ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

* * *

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁷ considerando a la consulta previa como una

¹⁵ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

¹⁶ Resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

¹⁷ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.



etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que ésta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, la cual fue impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad 121/2019.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la educación indígena"), y VIII ("De la educación inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos, como en la presente. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar a la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.



La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de éstas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que se estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado toda la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero si como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, "dónde colocar los absolutos".

Esa sanción parece pertinente cuando el legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Política del país es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación de desventajosa desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.



Es **absolutamente reproachable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas, y hacia sus propios habitantes con discapacidad.

La Suprema Corte, a mi parecer, ha logrado conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.

Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutiveos de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas.¹⁸

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos).¹⁹ Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos

¹⁸ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: "El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria."

¹⁹ En su penúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: "... [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque (sic) la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad."



capítulos. Si el resultado de ésta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

Los anteriores criterios, fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 121/2019, promovida por la CNDH en contra de los artículos 56 a 58 del capítulo VI "De la educación indígena", y de los artículos 61 a 68, del capítulo VIII "De la educación inclusiva", contenidos en la Ley General de Educación. El Tribunal Pleno decidió por unanimidad de once votos, declarar la invalidez únicamente de los citados capítulos, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los dieciocho meses de la notificación de los puntos resolutive al Congreso de la Unión, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas y legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

Voto aclaratorio

Esta acción de inconstitucionalidad 121/2019 brindó a la Suprema Corte la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda, también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser "*cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*"; y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas "*en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad*".

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece referir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "La aplicación de las disposiciones del presente convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.". Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que**



puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."

Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley General de Educación, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los capítulos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de dieciocho meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados, correspondientes al capítulo VI ("De la educación indígena") integrado por los preceptos 56, 57 y 58, y al capítulo VIII ("De la educación inclusiva") compuesto por los numerales 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley General de Educación, contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto a qué es la educación inclusiva



y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²⁰ quizá sea mejor ordenar al Congreso de la Unión a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado,

²⁰ "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."



considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.²¹

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Nota: Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 123/2020 y 33/2015 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas, 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 505, con número de registro digital: 30103, página 152, con número de registro digital: 30087; y Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 49, con número de registro digital: 26413, respectivamente.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 121/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo I, diciembre de 2021, página 381, con número de registro digital: 30289.

²¹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2020 Y SUS ACUMULADAS 170/2020 Y 207/2020.

En la sesión celebrada el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 55 de la Sección tercera "De la Educación Indígena", y de los artículos 58 a 63 de la Sección quinta "De la Educación Inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad.¹

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados, porque el Congreso Local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del país; así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto la invalidez de las normas decretadas en este caso.

Comentarios previos.

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto *a las consecuencias* que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020,² así como en la presente acción de inconsti-

¹ La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes y diversos diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de Aguascalientes, promovieron las acciones de inconstitucionalidad 129/2020 y 170/2020 en contra de la ley de educación de dicha entidad federativa, cuestionando la validez de diversa norma, las cuales se sobreseyeron.

² Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros



tucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, marcaron un nuevo partaguas en los precedentes de este Alto Tribunal.³

En términos generales el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012⁴ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁵ respectivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta –ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad– fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de

Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la Educación Indígena" y "De la Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.

³ Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en Ríos Farjat, Margarita "El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 13, de próxima publicación en 2022.

⁴ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno, concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.



las personas consultadas, entonces se legislará. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del país,⁶ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁷ los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

"Artículo 2.

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con

⁶ **"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

"Artículo 2o. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

⁷ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

*[énfasis añadido].

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012,⁸ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del país no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de

⁸ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política de Michoacán, que regulaban la composición, libre determinación y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.



leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁹ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

"1. Los Estados Partes (sic) se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación inter-

⁹ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



nacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes (sic) celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

*[énfasis añadido].

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015,¹⁰ en 2016, la Suprema Corte determinó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados "*implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten*". En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la Convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del país, y de los dos casos mencionados, es que se desa-

¹⁰ *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.



rollaron dos líneas de precedentes, una para cada uno de los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, mas esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una transgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y sus acumuladas 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;¹¹ la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México,¹² y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.¹³ Estos tres casos son similares en tanto que se

¹¹ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que *"el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."*

¹² Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y vii) transparente.

¹³ Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pérez Dayán.



impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado, está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que *"para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."*



La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general, al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta –ni se había hecho valer– porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma.¹⁴

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹⁵ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas, porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la

¹⁴ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹⁵ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.



Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹⁶ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Éste fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁷ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional, porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra, ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal, que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁸ considerando a la consulta previa como una etapa

¹⁶ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

¹⁷ Resuelta en sesión del veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

¹⁸ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.



necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que ésta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, como la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la Educación Indígena"), y VIII ("De la Educación Inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos, como en la presente que se cuestionaron únicamente dos secciones. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.



La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de éstas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que se estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado *toda* la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero si como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, "dónde colocar los absolutos".

Esa sanción parece pertinente cuando el legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Política del país es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación de desventajosa desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.



Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas, y sus propios habitantes con discapacidad.

La Suprema Corte, a mi parecer, ha logrado conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.

Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas.¹⁹

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos).²⁰ Las personas consultadas no han

¹⁹ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: *"El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria."*

²⁰ En su penúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: "... [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque [sic] la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad."



de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos capítulos. Si el resultado de ésta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

Los anteriores criterios fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, promovida por la CNDH en contra del artículo 55 de la Sección tercera "De la Educación Indígena", y de los artículos 58 a 63 de la Sección quinta "De la Educación Inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno, decidió por unanimidad de once votos, declarar la invalidez únicamente de las citadas secciones, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los dieciocho meses de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de Aguascalientes, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas y legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

Voto aclaratorio.

Esta acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020 brindó a la Suprema Corte la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda, también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser *"cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*; y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas *"en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad"*.

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: *"La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos"*



*nacionales". Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."*

Una lectura empática de las dos secciones invalidadas en la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivas para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó las secciones impugnadas porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultadas. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de dieciocho meses, pues como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados, correspondientes a la Sección tercera ("De la Educación Indígena") integrado por el precepto 55, y a la Sección quinta ("De la Educación Inclusiva") compuesta por los numerales 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la ley educativa de Aguascalientes, contuviesen avances fácticos, porque establecían



estándares y principios encomiables respecto a qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²¹ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda

²¹ **"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; ..."



un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.²²

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 67, con número de registro digital: 30392.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 176/2020.

En la sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del Decreto Número 27815/LXII/20 por el que se reformaron diversas disposi-

²² Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



ciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, al considerar que vulneran el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez del decreto de reformas porque el Congreso Local no realizó la consulta previa exigida constitucionalmente, lo que violó en forma directa el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Coincidió con la decisión alcanzada y las consideraciones; sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez decretada de las normas.

Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4.

"1. Los Estados Partes (sic) se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

¹ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes (sic) **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan." *Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,² que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta Convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una transgresión constitucional.

² Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro ponente Pérez Dayán señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.



En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí³ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.⁴ Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban Leyes Fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta,

³ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que *"el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."*

⁴ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuales, se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.



útil y favorable, y si no contiene mecanismos gravosos, si no parte de suposiciones que buscan erradicar, o si prevé procesos realmente integradores.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el solo hecho de hacer mención de algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al crear vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia,⁵ donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley. La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta indígena y a personas con discapacidad respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social y que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁶ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la

⁵ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Ministra Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁶ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y



deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno concluyó que no era necesario consultar.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,⁷ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio.

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en esa conven-

los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁷ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea a favor de que se requiera la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Ministra Esquivel Mossa.



ción afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."

Una lectura empática de la reforma a la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. Al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar el decreto de reformas impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia Convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios encomiables respecto de la inclusión y cómo se debe desplegar.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley



reglamentaria,⁸ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.⁹

⁸ "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."

⁹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para



En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Finalmente, me aparto de las páginas treinta y uno a treinta y cuatro en las que se da respuesta a los argumentos esgrimidos por las autoridades responsables respecto a que no era necesaria la consulta dado que sólo se trata de una armonización de la legislación local a la general. La ejecutoria señala que, aun considerando este supuesto de armonización, ello requeriría demostrar en principio que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la ley general, cuestiones que no se colman en el presente caso.

Al respecto, respetuosamente no comparto dicha afirmación, toda vez que, aunque la ley general hubiera sido consultada y, además duplicada, eso no exime al legislador local de realizar su propia consulta, ya que cada Estado de nuestro país vive sus propias realidades y particularidades, y nada impide a sus legislaturas que puedan ampliar el desarrollo de los derechos previstos en la legislación nacional. No puede soslayarse la necesidad de consultar ni aun cuando se trata de armonización de leyes locales en torno a leyes generales, como en el presente caso.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 176/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 273, con número de registro digital: 30069.

convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020.

En la sesión celebrada el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 40 a 42, del capítulo VI "De la educación intercultural", y de los artículos 45 al 49 del capítulo VIII "De la educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos, el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados porque el Congreso Local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del País; así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez de las normas decretadas en este caso.

Comentarios previos

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto *a las consecuencias* que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020,¹ así como en la presente acción de inconsti-

¹ Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la educación indígena" y "De la educación inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.



tucionalidad 178/2020, marcaron un nuevo parteaguas en los precedentes de este Alto Tribunal.²

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012³ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁴ respectivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta –ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad– fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

² Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en Ríos Farjat, Margarita "El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 13, de próxima publicación en 2022.

³ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno, concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.



De acuerdo con el artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del País,⁵ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁶ los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

"Artículo 2

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

⁵ **"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

"Artículo 2o. ..."

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos **deberán:**

"a) **consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente;**

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas." *[énfasis añadido].

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012,⁷ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del País no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante

⁷ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política de Michoacán, que regulaban la composición, libre determinación, y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.



un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo Local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo Local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁸ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

"1. Los Estados Partes (sic) se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

⁸ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes (sic) **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan." *[énfasis añadido].

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁹ en 2016, la Suprema Corte determinó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados "*implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten*". En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la Convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan en sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del País, y de los dos casos mencionados es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para cada uno de los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, mas esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una transgresión constitucional.

⁹ *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la convención debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.



Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;¹⁰ la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México,¹¹ y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.¹² Estos tres casos son similares en tanto que se

¹⁰ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que: "El derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."

¹¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

¹² Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.



impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que

El Tribunal Pleno sostuvo que: "Para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."



no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta —ni se había hecho valer— porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma.¹³

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹⁴ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconsti-

¹³ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹⁴ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.



tucionalidad 61/2019.¹⁵ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁶ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

* * *

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁷ considerando a la consulta previa como una

¹⁵ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

¹⁶ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

¹⁷ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.



etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que ésta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, como la Ley de Educación del Estado de Jalisco analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 178/2020.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la educación indígena"), y VIII ("De la educación inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos, como en la presente. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.



La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de éstas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que se estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado toda la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero si como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, "dónde colocar los absolutos".

Esa sanción parece pertinente cuando el legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Política del país es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación de desventajosa desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.



Es **absolutamente reproachable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas, y hacia sus propios habitantes con discapacidad.

La Suprema Corte, a mi parecer, ha logrado conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.

Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutiveos de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas.¹⁸

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos).¹⁹ Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos

¹⁸ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: "El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria."

¹⁹ En su penúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: "... [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque (sic) la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad."



capítulos. Si el resultado de ésta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

Los anteriores criterios, fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 178/2020, promovida por la CNDH en contra de los artículos 40 a 42, del capítulo VI "De la educación intercultural", y de los artículos 45 a 49, del capítulo VIII "De la educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco. El Tribunal Pleno decidió por unanimidad de diez votos, declarar la invalidez únicamente de los citados capítulos, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los dieciocho meses de la notificación de los puntos resolutive al Congreso de Jalisco, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas y legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

Voto aclaratorio

Esta acción de inconstitucionalidad 178/2020 brindó a la Suprema Corte la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda, también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser "*cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*"; y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas "*en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad*".

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales." Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las perso-



nas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."

Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los capítulos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de dieciocho meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados, correspondientes al capítulo VI ("De la educación intercultural") integrado por los preceptos 40, 41 y 42, y al capítulo VIII ("De la educación inclusiva") compuesto por los numerales 45, 46, 47, 48 y 49 de la ley educativa de Jalisco, contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto a qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.



En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²⁰ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de hecho, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo

²⁰ **"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."



posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.²¹

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Nota: Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 123/2020 y 33/2015 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas, 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 505, con número de registro digital: 30103, página 152, con número de registro digital: 30087; y Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 49, con número de registro digital: 26413, respectivamente.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 178/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 275, con número de registro digital: 30416.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de marzo de 2022.

²¹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 240/2020.

En la sesión celebrada el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 73 a 76 del capítulo IX "Educación indígena" y de los artículos 79 a 84, del capítulo XI "Educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Yucatán, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos, el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados porque el Congreso Local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del país; así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto la invalidez de las normas decretadas en este caso.

Comentarios previos.

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto *a las consecuencias* que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020,¹ así como en la presente acción de incons-

¹ Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la educación indígena" y "De la educación inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.



titucionalidad 240/2020, marcaron un nuevo parteaguas en los precedentes de este Alto Tribunal.²

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012³ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁴ respectivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta –ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad– fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del País,⁵ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos

² Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en Ríos Farjat, Margarita "El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 13, de próxima publicación en 2022.

³ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que en el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno, concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.

⁵ "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado



Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁶ los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

"Artículo 2.

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6.

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos **deberán:**

Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

"Artículo 2o. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



- "a) **consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente**;
 - "b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - "c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- "2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas." *[Énfasis añadido].

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012,⁷ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del país no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, también lo es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo Local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos

⁷ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política de Michoacán, que regulaban la composición, libre determinación, y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.



"foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo Local no contravirtió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁸ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4.

"Obligaciones generales

"1. Los Estados Partes (sic) se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre

⁸ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes (sic) **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan." *[énfasis añadido].

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁹ en 2016, la Suprema Corte determinó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados *"implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten"*. En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la Convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del país, y de los dos casos mencionados es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, mas esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017,

⁹ *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.



41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;¹⁰ la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México,¹¹ y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.¹² Estos tres casos son similares en tanto que se

¹⁰ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que: *"el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."*

¹¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

¹² Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que: *"para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."*



impugnaban Leyes Fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado



de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta –ni se había hecho valer– porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma.¹³

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹⁴ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹⁵ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

¹³ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹⁴ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

¹⁵ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Éste fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁶ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

* * *

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁷ considerando a la consulta previa como una

¹⁶ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

¹⁷ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.



etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que ésta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, como la Ley de Educación del Estado de Yucatán analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 240/2020.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la educación indígena"), y VIII ("De la educación inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos, como en la presente. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de éstas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo porque a todos impacta



y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que se estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado toda la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero si como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, "dónde colocar los absolutos".

Esa sanción parece pertinente cuando el legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Política del país es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación de desventajosa desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas, y sus propios habitantes con discapacidad.

La Suprema Corte, a mi parecer, ha logrado conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.



Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutiveos de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas.¹⁸

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos).¹⁹ Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos capítulos. Si el resultado de ésta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

Los anteriores criterios fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 240/2020, promovida por la CNDH en contra de los artículos 73 a 76 del capítulo IX "Educación indígena", y de los artículos 79 a 84, del capítulo XI "Educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Yucatán. El Tribunal Pleno, decidió por unanimidad de diez votos, declarar la invalidez únicamente de los citados capítulos, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los dieciocho meses de la notificación de los puntos resolutiveos al

¹⁸ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: "*El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria.*"

¹⁹ En su penúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: "... [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque [sic] la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad."



Congreso de Yucatán, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas y legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

Voto aclaratorio.

Esta acción de inconstitucionalidad 240/2020 brindó a la Suprema Corte la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda, también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser "... *cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*" y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas *en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad.*

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "*La aplicación de las disposiciones del presente convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales*". Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "*Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte*".

Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley de Educación del Estado de Yucatán, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa,



aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los capítulos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de dieciocho meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados, correspondientes al capítulo IX ("Educación indígena") integrado por los preceptos 73, 74, 75 y 76, y el capítulo XI ("Educación inclusiva") compuesto por los numerales 79, 80, 81, 82, 83 y 84 de la ley educativa de Yucatán, contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto a qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²⁰ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la

²⁰ **"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."



mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.²¹

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con

²¹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 240/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 151, con número de registro digital: 30369.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de marzo de 2022.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2019, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE.

En sesión del veinte de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad de los artículos 61, 63 y 66 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformada mediante el Decreto 27296/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diez de septiembre de dos mil diecinueve, bajo el concepto de invalidez que cuestionó el carácter reservado de la información que obre en los exámenes de confianza de Jueces y Magistrados del Poder Judicial del Estado de Jalisco y del Tribunal Administrativo.

Sin bien comparto la conclusión alcanzada por la mayoría en cuanto a que los preceptos impugnados son constitucionales, me separo de la totalidad de las consideraciones por las cuales se llega a ella. En concreto me pronuncio en contra de la necesidad de emprender un análisis sistemático normativo para llegar a dicha conclusión, tal y como lo señalé al emitir mi voto en las diversas acciones de inconstitucionalidad 66/2018, 80/2018 y 66/2019, aunado que aquí me parece que el estudio parte de una premisa interpretativa incorrecta, ya que se considera que el legislador de Jalisco estableció una regla de reserva y no una excepción.

Afirmación que se lee en la foja 36 de la sentencia en la cual se señala que "*las porciones impugnadas establecen que tendrán el carácter de información*



reservada los expedientes laborales de los Jueces de primera instancia, menores y de paz, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, así como de los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, todos del Estado de Jalisco lo que, en una interpretación aislada, conllevaría a considerar que las normas están redactadas como una regla y no como la excepción, aunado a que no están sujetas a temporalidad alguna."

Afirmación que no comparto ya que difiero de la metodología para interpretar las porciones normativas impugnadas, las cuales establecen:

(Reformado, P.O. 10 de septiembre de 2019)

"**Artículo 56.** El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en los juzgados de primera instancia, menores y de paz y jurados. Se compondrá, además, por dos órganos: el Consejo de la Judicatura del Estado y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado.

(Reformado, P.O. 22 de enero de 2008)

"La representación del Poder Judicial recae en el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el cual será electo, de entre sus miembros, por el Pleno. El presidente desempeñará su función por un periodo de dos años y podrá ser reelecto para el período inmediato.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 2 de diciembre de 2010)

"El Instituto de Justicia Alternativa del Estado es un órgano con autonomía técnica y administrativa encargado de proporcionar el servicio de justicia alternativa, a través de los métodos alternos de resolución de conflictos. El titular será designado por el Congreso del Estado, previa convocatoria a la sociedad en general con exclusión de los partidos políticos, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y de conformidad con la ley de la materia y deberá cumplir los mismos requisitos para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, durará en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelecto para un periodo igual y sólo por una ocasión, en igualdad de circunstancias con los demás aspirantes.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 2 de diciembre de 2010)

"El instituto y las sedes regionales, a través de sus titulares, tendrán facultad para elevar a sentencia ejecutoriada los convenios que resuelvan los asuntos que se le presenten. La ley establecerá la competencia, atribuciones y estructura orgánica del instituto.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 10 de septiembre de 2019)

"El Poder Judicial contará con un sistema de evaluación de control de confianza para garantizar la probidad y honorabilidad de sus funcionarios, el cual se regirá con los lineamientos que establezca la ley.



(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 10 de septiembre de 2019)

"El sistema contará con un órgano de evaluación de control de confianza, cuyo titular durará en su encargo cinco años sin derecho a reelección, y será nombrado por el Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso, en los términos que establezca la ley, a propuesta de la terna remitida por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. Para ser titular del órgano se deberá cumplir con los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 10 de septiembre de 2019)

"Dicho órgano contará además con una comisión de vigilancia integrada por el presidente del Supremo Tribunal, dos Magistrados, un consejero del Consejo de la Judicatura y un integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción, quienes serán designados en los términos que establezca la ley.

(Reformado [N. de E. Adicionado con sus fracciones], P.O. 10 de septiembre de 2019) 2019)

"Las evaluaciones de control de confianza incluirán cuando menos los siguientes exámenes:

"I. Patrimonial y entorno social;

"II. Médico;

"III. Psicométrico y psicológico;

"IV. Poligráfico;

"V. Toxicológico; y

"VI. Los demás que establezca la ley.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 10 de septiembre de 2019)

"Los resultados de las evaluaciones de evolución patrimonial, desempeño y probidad que realice el órgano de manera permanente, deberán ser publicados mensualmente, con excepción de los datos de carácter reservado conforme a la Constitución y la ley de la materia."

(Énfasis añadido)

"Artículo 61. Las evaluaciones de control de **confianza**, serán aplicables cada cuatro años a Magistrados, mismas que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado."



(Énfasis añadido)

"**Artículo 63.** Las evaluaciones de control de confianza serán aplicables cada cuatro años a Jueces, las que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado. Será causa de retiro forzoso el no acreditar las evaluaciones de control de confianza."

(Énfasis añadido)

"**Artículo. 66.** Las evaluaciones de control de confianza, serán cada cuatro años mismas que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado."

(Énfasis añadido)

De la lectura de las porciones normativas, se advierte que en realidad el análisis constitucional debe partir de una interpretación teleológica y no literal, porque lo que el legislador de Jalisco en verdad realizó fue clarificar la excepción respecto a que la información que derive de los exámenes de control de confianza –la cual se integra al expediente laboral– es de naturaleza reservada; esto es, se reconoce la excepción de información pública, y así la norma guarda congruencia con la clasificación de información reservada que establece la fracción IX del artículo 17 de la ley local de transparencia.

Sin obstar que la redacción hubiese elegido un artículo masculino "el" y no femenino "la" para referir a la evaluación de control, porque al referir al verbo "integrarán"¹ la evaluación se subsume a "el" expediente laboral, pero con la acotación que la reserva no se refiera a la totalidad del expediente laboral, sino únicamente a la parte que se integra con el resultado de la evaluación de confianza, precisamente razonado bajo una interpretación teleológica de la reforma legislativa.

Luego, a mí me parece que es esa interpretación del precepto y no una interpretación literal la que explica la validez de las porciones normativas impugnadas y con ello lo infundado de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión actora, porque bajo una interpretación que atiende a los fines y motivos del legislador de Jalisco se advierte que éste no estableció una reserva a la totalidad del expediente laboral de los Jueces y Magistrados del Estado, sino únicamente a la información que deriva de los exámenes de control de confianza, lo cual encuentra estrecha lógica con la iniciativa de reforma a la

¹ "Integrar: Completar un todo con las partes que faltaban". Diccionario RAE en línea.



Constitución de Jalisco, y a la exposición de motivos del legislador local por la cual instituyó un sistema de rendición de cuentas de Jueces y Magistrados (como el artículo 56 de la Constitución de Jalisco),² y de lo cual deriva que se decidió establecer que la información de los exámenes de control de confianza es de naturaleza reservada, porque atañe a cuestiones personales como: condición mental, estatus cognitivo, médico, entorno social, examen toxicológico, poligráfico, evaluaciones psicológicas y demás que revelan cuestiones íntimas y privadas de una persona, razón por la que dichos datos constituyen una clara excepción a la divulgación, porque no tiene la naturaleza de información pública, y entra dentro del espectro de protección de datos personales que prevé el artículo 6o. constitucional, de ahí que las porciones normativas

² **Artículo 56.** El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en los juzgados de primera instancia, menores y de paz y jurados. Se compondrá además por dos órganos: el Consejo de la Judicatura del Estado y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado.

"...

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 10 de septiembre de 2019)

"El Poder Judicial contará con un sistema de evaluación de control de confianza para garantizar la probidad y honorabilidad de sus funcionarios, el cual se regirá con los lineamientos que establezca la ley.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 10 de septiembre de 2019)

"El sistema contará con un órgano de evaluación de control de confianza, cuyo titular durará en su encargo cinco años sin derecho a reelección, y será nombrado por el Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso, en los términos que establezca la ley, a propuesta de la terna remitida por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. Para ser titular del órgano se deberá cumplir con los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 10 de septiembre de 2019)

"Dicho órgano contará además con una comisión de vigilancia integrada por el presidente del Supremo Tribunal, dos Magistrados, un consejero del Consejo de la Judicatura y un integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción, quienes serán designados en los términos que establezca la ley.

(Reformado [N. de E. Adicionado con sus fracciones], P.O. 10 DE SEPTIEMBRE DE 2019)

"Las evaluaciones de control de confianza incluirán cuando menos los siguientes exámenes:

"I. Patrimonial y entorno social;

"II. Médico;

"III. Psicométrico y psicológico;

"IV. Poligráfico;

"V. Toxicológico; y

"VI. Los demás que establezca la ley.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 10 de septiembre de 2019)

"Los resultados de las evaluaciones de evolución patrimonial, desempeño y probidad que realice el órgano de manera permanente, deberán ser publicados mensualmente, con excepción de los datos de carácter reservado conforme a la Constitución y la ley de la materia."



impugnadas no establecen una regla de reserva, sino por el contrario aluden a la excepción de información pública.

Así bajo esas premisas interpretativas, no es siquiera necesario realizar un análisis sistemático de las porciones normativas, máxime que declarar que la totalidad del expediente laboral de Jueces y Magistrados es de carácter reservado no supera un test de proporcionalidad, porque al igual de lo que ocurrió en la acción de inconstitucionalidad 66/2018 y 66/2019, el legislador entonces podría establecer reservas de forma ilimitada sin atender a la naturaleza misma de la información pública, conclusión que no comparto.

Entonces, sin pronunciarme sobre el carácter de reserva de otro tipo de información que obre en el expediente laboral de funcionarios judiciales, en este caso, considero que la norma sí es constitucional porque el legislador de Jalisco no está imponiendo una regla de reserva, sino que sólo repite una excepción de reserva que tiene en su legislación local y que sí encuentra asidero en el marco constitucional y la ley general en la materia, esto es: la reserva a la información privada que resulte de los exámenes de confianza por tratarse de datos confidenciales al pertenecer al ámbito personal y privado del funcionario judicial.

Es por ello que coincido con la propuesta de validez, aunque con un enfoque y estudio diferente; sin que esta manifestación contrarie el voto formulado en las acciones de inconstitucionalidad 66/2018, 80/2018 y 66/2019, dado que en esos casos los preceptos analizados sí establecían una regla de reserva absoluta de información pública, (videos de seguridad) y no regulaban una excepción a la información pública que ya está prevista desde el artículo 6o. de la Constitución Federal en el que se reconoce el derecho de protección de datos personales, como sucede en este caso.

Por todo lo expuesto, emito este voto concurrente a fin de expresar las razones por las que me aparto de las consideraciones, aunque llego a la misma conclusión de validez de las porciones impugnadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 109/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 253, con número de registro digital: 29793.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 240/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTIUNO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 240/2020 el Tribunal Pleno, por unanimidad de diez votos, determinó la invalidez de los artículos del 73 al 76 y del 79 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán. Lo anterior, por encontrar un vicio legislativo relativo a que el Congreso Local no realizó las consultas dirigidas a personas con discapacidad, así como a pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas.
2. La propuesta se ajusta a los diversos precedentes sobre el tema, particularmente, a las acciones de inconstitucionalidad 212/2020¹ y 193/2020.² Por tanto, si bien voté a favor de las mismas, quisiera expresar algunas consideraciones sobre mi criterio en relación con el tema del derecho a la consulta previa de estos grupos.³
3. El Tribunal Pleno ha consolidado un criterio unánime respecto del deber de las Legislaturas de realizar una consulta previa frente a medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, así como a personas con discapacidad, cuando la legislación se refiere específicamente a esa materia. En consecuencia, se ha determinado la invalidez total de las leyes o decretos donde, en su proceso legislativo, no se ha habilitado una fase adicional a fin de llevar a cabo una consulta en la materia;⁴ o no se ha realizado conforme a los requisitos de ser previa, libre,

¹ Fallada el 1 de marzo de 2021 por unanimidad de 11 de votos del Tribunal Pleno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

² Fallada el 17 de mayo de 2021 por unanimidad de 11 de votos, bajo mi ponencia.

³ Nota: en los siguientes párrafos se hará referencia a diversos precedentes del Tribunal Pleno, los cuales son con fines ejemplificativos para sustentar las afirmaciones del presente voto, sin que constituya una referencia exhaustiva ya que existe un gran número de asuntos donde este tribunal se ha pronunciado sobre el tema de consulta previa.

⁴ **Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**, falladas el 21 de abril de 2020 bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. Por unanimidad de 11 votos se determinó la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.

Acción de inconstitucionalidad 123/2020, fallada el 23 de febrero de 2021 bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Por unanimidad de 10 votos (ausente el Ministro



informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo;⁵ o no se observaron determinadas fases o etapas para considerarla válida.⁶

4. Asimismo, una mayoría de Ministros y Ministras del Tribunal Pleno –e, inclusive, en ocasiones por unanimidad– ha estimado que se debe decretar la invalidez total de las leyes o decretos respectivos cuando, a pesar de que la materia de la legislación no se refiera expresamente a cuestiones indígenas, afromexicanas o de discapacidad, se dirigen a regular la materia de manera directa o

Alberto Pérez Dayán) se determinó la invalidez total de la Ley de los Derechos Indígenas, ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León.

⁵ **Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**, falladas el 5 de diciembre de 2019 bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Por mayoría de 9 votos se determinó la invalidez del Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, debido a que, en resumen, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a reponerla en su totalidad: no garantizó una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado, y los medios tampoco resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.

⁶ **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo mi ponencia. Se determinó la invalidez del Decreto Número 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (por unanimidad de 11 votos) y el decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (por mayoría de 9 votos).

El Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta indígena deben ser flexibles, pero observar como mínimo, las siguientes características y fases:

"a). Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

"b). Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

"c). Fase de deliberación interna, en esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

"d). Fase de diálogo, entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

"f). Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen."



la regula integralmente.⁷ Igualmente, cuando, a pesar de que no todos los preceptos de una ley se refieran o tengan relación con la materia indígena, sí se articule un sistema integral, como en cuestiones de seguridad pública estatal, que incida en las formas de organización de los pueblos o comunidades indígenas.⁸

5. Por otra parte, algunos integrantes del Máximo Tribunal han estimado que, cuando un decreto o ley contiene artículos dispersos en su ordenamiento, que inciden en la materia de discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe igualmente un deber de consulta por parte de las Legislaturas, aun cuando no regule la materia integralmente o no se dirija específicamente a estos grupos. Esto, pues la falta de consulta sí tiene un efecto invalidante en todo el ordenamiento. Yo he votado con este criterio; sin embargo, al no existir una mayoría calificada de ocho integrantes del tribunal, se ha desestimado ese argumento.⁹

⁷ **Acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**, falladas el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Por unanimidad de once votos se determinó la invalidez total de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Lo anterior por falta de consulta previa a personas con discapacidad.

Acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, falladas el 3 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Por mayoría de nueve votos se determinó la invalidez del Decreto Número 237, por el que se expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Lo anterior por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

⁸ **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo mi ponencia. Se determinó la invalidez del Decreto Número 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (por unanimidad de 11 votos) y el Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (por mayoría de 9 votos).

⁹ **Acción de inconstitucionalidad 40/2018**, fallada el 2 de abril de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. En este asunto a propuesta del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea consultó al Tribunal Pleno si el decreto impugnado (Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes) requería o no de consulta previa a las personas con discapacidad, ante lo cual se expresó una mayoría de siete votos integrada por la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que el decreto respectivo, para su validez, no requería ser sometido a consulta. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que dicho decreto sí requería, para su validez, de la consulta respectiva.

Acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, falladas el 18 de junio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. En el proyecto se proponía



6. En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante, impugnó dos capítulos de la Ley de Educación del Estado de Yucatán relativos a la educación especial y a los servicios de educación especial e indígena. Una vez debatido el asunto por el Tribunal Pleno, aun cuando la legislación no regula integral o específicamente la materia de discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, se logró unificar el criterio en torno a la invalidez de los capítulos específicamente impugnados por la accionante –y no de todo el ordenamiento en su integridad–. Se estimó que el vicio de invalidez no tenía el potencial de invalidar toda la ley por lo que ésta fue declarada inconstitucional sólo de manera parcial. Adicionalmente, en los efectos se precisó que la sentencia vincula al Congreso Estatal en el sentido de que deberá realizar las consultas en relación con toda la ley y no únicamente sobre las normas estimadas inválidas.

7. Así, mi voto fue en el sentido ya referido en vista de la urgente necesidad de generar consensos pues, como ya señalé, en un gran número de casos los argumentos de invalidez por falta de consulta previa frente a leyes que no regulaban directa o integralmente la materia, eran desestimados y la norma continuaba surtiendo efectos.¹⁰

establecer, que del análisis del procedimiento legislativo de la ley impugnada (Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios), se advertía que no se había realizado una consulta previa a las personas con discapacidad, pero que, conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno no resultaba obligatorio realizarla. Una mayoría de seis Ministros (conformada por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea) votó por considerar que sí debió haberse realizado la consulta a las personas con discapacidad. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán consideraron que no era necesaria la consulta referida.

Acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el 12 de enero de 2021, bajo mi ponencia. En el proyecto se proponía declarar la invalidez de la Ley Número 248 de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, al considerar que era necesario realizar una consulta previa a personas con discapacidad, así como a comunidades indígenas y afromexicanas toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor del deber del legislativo de realizar las consultas. Sin embargo, se desestimó el argumento por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat así como los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

¹⁰ Estas mismas consideraciones se ven reflejadas en el voto concurrente que emití en la acción de inconstitucionalidad 212/2020.



8. La materia educativa resulta de primordial importancia para diversos grupos y colectivos, como en este caso las personas indígenas y afromexicanas y personas con discapacidad. En consecuencia, era preponderante que se lograra activar el derecho a la consulta a fin de que, en una construcción dialógica y participativa, sean estos grupos quienes señalen qué es lo que más les beneficia.
9. El derecho a la educación de los pueblos y comunidades indígenas –conforme a los artículos 2o. y 3o. constitucionales– debe garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural. Lo cual va en estrecha relación con el deber de preservar el uso de las lenguas indígenas como elemento identitario fundamental y el reconocimiento de la diversidad cultural.
10. El derecho a la educación, en el contexto de la educación indígena, tiene una dimensión colectiva muy relevante que permite a las comunidades indígenas –como sujeto colectivo– preservar su identidad cultural mediante un modelo de educación que sea capaz de responder a las diversas manifestaciones culturales, usos, creencias, costumbres y formas de vida de la comunidad.
11. El *relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, ha señalado que el derecho a la educación es clave para que millones de indígenas en todo el mundo no sólo para que puedan salir de la exclusión y discriminación que han sufrido históricamente, sino también para el disfrute, mantenimiento y respeto de sus culturas, idiomas, tradiciones y conocimientos.¹¹ Destacó que la principal forma de discriminación en materia de educación ha sido la tendencia de usar la escuela como un instrumento privilegiado para promover la asimilación de los pueblos indígenas al modelo cultural de la mayoría o de la sociedad dominante.¹²
12. Por ello, las propuestas interculturales buscan tender puentes que permitan reformular las posiciones de cada uno en la estructura social, establecidas a través de procesos históricos; además de mirar la relación de la diferencia cultural con la desigualdad.¹³ La educación intercultural es un diálogo entre

¹¹ Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88 de 6 de enero de 2005, párrafo 14.

¹² Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88 de 6 de enero de 2005, párrafo 41.

¹³ Corbetta Silvina y otros, *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos. Avances y desafíos*. Cepal y Unicef, 2018. Página 28.



diferentes culturas, idiomas y conceptos del conocimiento en el que se respetan sin discriminación alguna los derechos y las necesidades de los diversos grupos de población en materia de educación. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha reconocido la educación intercultural como medio para promover el respeto de la diversidad cultural y lingüística, fomentar el entendimiento entre los distintos grupos de población y erradicar el racismo.¹⁴

13. La educación indígena –con las características de ser intercultural y bilingüe– es un medio para preservar la vida de la misma comunidad, pues una educación ajena a sus tradiciones implica la transformación y destrucción de su identidad. Así, el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural implica aceptar la multiplicidad de formas de vida y comprensión del mundo diferente a la cultura occidental.¹⁵
14. Respecto al derecho a la educación de las personas con discapacidad, la Convención para las Personas con Discapacidad lo desarrolla ampliamente en su artículo 24,¹⁶ y dispone que el mismo se debe hacer efectivo sin discrimi-

¹⁴ King Linda y Schielmann, Sabine, *El reto de la educación indígena: experiencias y perspectivas*. UNESCO 2004. Página 28.

¹⁵ Similares consideraciones sostuvo la Corte Constitucional Colombiana al fallar el asunto T-557/12.

¹⁶ **Artículo 24. Educación**

"1. Los Estados Parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:

"a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;

"b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;

"c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.

"2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que:

"a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;

"b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;

"c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;

"d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;



minación, sobre la base de la igualdad de oportunidades asegurando un sistema inclusivo.

15. En la Observación General Número 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, destacó que: "la educación es fundamental para la efectividad plena de otros derechos ... La educación inclusiva debe basarse en la creación de entornos inclusivos en toda la sociedad. Esto requerirá la aprobación del modelo de la discapacidad basado en los derechos humanos, ...".¹⁷ Además, el comité se pronunció ampliamente sobre los elementos fundamentales que debe abordar el marco legislativo y normativo para la educación inclusiva.
16. Así, el derecho a la consulta permitirá a estos grupos colocar diversas preocupaciones y exigir determinadas medidas a fin de lograr que el derecho a la educación incorpore miradas diferenciadas para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como personas con discapacidad.

"e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

"3. Los Estados Parte brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:

"a) Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares;

"b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas;

"c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.

"4. A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Parte adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.

"5. Los Estados Parte asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Parte asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad."

¹⁷ Observación General Número 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, párrafo 44.



*
* * *

17. Finalmente, estimo que podrá haber otros casos en los que tendrá que ampliarse el efecto invalidante a todo el ordenamiento, o que, aunque no se regulen capítulos específicos, sino que contengan disposiciones aisladas, sea igualmente necesario activar el derecho a la consulta previa.

*
* * *

18. Por otro lado, el 12 de agosto de 2021, se resolvió la acción de inconstitucionalidad 18/2021 (Ley de Educación del Estado de Baja California), por unanimidad de 11 votos, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en la que se determinó que en las acciones de inconstitucionalidad en las que este Alto Tribunal declare la invalidez parcial de normas que son violatorias del derecho de consulta con que cuentan las personas con discapacidad o los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, los efectos invalidantes de la acción deben extenderse a todas aquellas normas que presentan el mismo vicio de constitucionalidad.

19. Considero que ese criterio debería regir también en el presente caso, por lo que en este aspecto mi voto es a favor de que la invalidez se extienda a las siguientes normas que regulan aspectos inherentes a la educación de personas con discapacidad y de integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la mencionada Ley de Educación del Estado de Yucatán: 13, inciso d), 14, fracción IV, 16, fracción XVI, 17, 33, fracción XXXV, 34, fracciones XXVI y XXVIII, 41, 42, fracción I, 43, 64, 96, 102, 112, 116, 131, fracción VIII, 135 y 150, fracción XV, a reserva de que se pueda observar algún otro.¹⁸

¹⁸ "Artículo 13. Características de la educación

"Corresponde al Estado la rectoría de la educación; la impartida por éste, además de obligatoria, será:

"...

"d) Establecerá la educación especial disponible para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, la cual se proporcionará en condiciones necesarias, a partir de la decisión y previa valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, por una condición de salud."

"Artículo 14. Desarrollo humano integral

"En la prestación de los servicios educativos se impulsará el desarrollo humano integral para:

"...



20. Lo anterior, porque a pesar de no estar impugnados por la CNDH, dichos artículos regulan distintos aspectos de la educación de personas con discapacidad y de pueblos y comunidades indígenas que, evidentemente al formar parte

"IV. Combatir las causas de la discriminación y la violencia, especialmente las que se ejercen contra la niñez y las mujeres, así como las personas con discapacidad o pertenecientes a grupos sociales en situación de vulnerabilidad."

"Artículo 16. Fines de la educación

"La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, persigue los siguientes fines:

"...

"XVI. Procurar una educación bilingüe e intercultural, basada en el principio de equidad y el respeto mutuo entre las comunidades, promoviendo que niñas, niños, adolescentes y jóvenes reciban educación en su propia lengua y estableciendo los mecanismos que permitan el fomento, subsistencia, enriquecimiento y defensa de los pueblos originarios, así como el orgullo por la pertenencia a ellos."

"Artículo 17. Criterios de la educación

"La educación que impartan el Estado y los Municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia, sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia, especialmente la que se ejerce contra la niñez y las mujeres, así como personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad social, debiendo implementar políticas públicas orientadas a garantizar la transversalidad de estos criterios en los dos órdenes de gobierno.

"...

"VI. Será equitativa, al favorecer el pleno ejercicio del derecho a la educación de todas las personas, para lo cual combatirá las desigualdades socioeconómicas, regionales, de capacidades y de género, respaldará a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social y ofrecerá a todos los educandos una educación pertinente que asegure su acceso, tránsito, permanencia y, en su caso, egreso oportuno en los servicios educativos.

"VII. Será inclusiva, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos, y así eliminar las distintas barreras al aprendizaje y a la participación, para lo cual adoptará, adecuará y dotará de los insumos necesarios para los alumnos que presentan necesidades específicas en favor de la accesibilidad.

"VIII. Será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades sobre la base del respeto a sus diferentes concepciones, opiniones, tradiciones, costumbres y modos de vida y del reconocimiento de sus derechos, en un marco de inclusión social.

"...

"XI. Garantizará que la población indígena tenga acceso a la educación básica bilingüe, cultural e intercultural y que en la escuela se respete la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua y cultura. Asimismo, en los niveles de educación media superior y superior se fomentará la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad de los derechos lingüísticos, en términos de la legislación correspondiente."

"Artículo 33. Facultades de las autoridades educativas

"Corresponde a las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, las siguientes atribuciones:



del mismo Decreto Número 270/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el 29 de julio de 2020, no fueron consultadas, por lo que presentan el mismo vicio de constitucionalidad que las normas declaradas inválidas.

"...

"XXXV. Generar las condiciones para que las poblaciones indígenas, afroamericanas, comunidades rurales o en condiciones de marginación, así como las personas con discapacidad, ejerzan el derecho a la educación apegándose a criterios de accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y calidad."

"Artículo 34. Atribuciones de las autoridades educativas estatales

"Corresponden a la autoridad educativa estatal, dentro del ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"...

"XXVI. Fomentar la prestación de servicios bibliotecarios a través de las bibliotecas públicas a cargo de la Secretaría de Cultura y demás autoridades competentes, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística, incluyendo los avances tecnológicos que den acceso al acervo bibliográfico, con especial atención a personas con discapacidad.

"...

"XXVIII. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones, incluido el deporte adaptado para personas con discapacidad."

"Artículo 41. Educación en el entorno social

"La educación, en sus distintos tipos, niveles, modalidades y opciones educativas responderá a la diversidad lingüística, regional y sociocultural del Estado, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios, además de las características y necesidades de los distintos sectores de la población."

"Artículo 42. Propósito de la educación básica

"La educación básica tiene como propósito que los educandos desarrollen los valores, competencias, conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para su vida presente y su desempeño futuro en la sociedad, además atenderá los aspectos siguientes:

"I. Lenguajes básicos: el español, el matemático, y en su caso, indígenas, así como el dominio funcional de otro idioma y del lenguaje computacional."

"Artículo 43. Composición de la educación básica

"La educación básica está compuesta por los niveles: inicial, preescolar, primaria y secundaria.

"Los servicios que comprende este tipo de educación, entre otros, son:

"...

"II. Preescolar general, indígena y comunitaria.

"III. Primaria general, indígena y comunitaria.

"IV. Secundaria, entre las que se encuentran la general, técnica, comunitaria o las modalidades regionales autorizadas por la Secretaría de Educación Pública.

"...

"De manera adicional, se considerarán aquellos para impartir educación especial, incluidos los Centros de Atención Múltiple."

"Artículo 64. Obligatoriedad de la educación superior

"...



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 240/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 151, con número de registro digital: 30369.

"Para tal efecto, las políticas de educación superior estarán basadas en el principio de equidad entre las personas, tendrán como objetivo disminuir las brechas de cobertura educativa entre las regiones del Estado, así como fomentar acciones institucionales de carácter afirmativo para compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso, ingreso y permanencia en los estudios por razones económicas, de género, origen étnico o discapacidad.

"En el ámbito de su competencia, la Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior y los Municipios concurrirán para garantizar la gratuidad de la educación en este tipo educativo de manera gradual, comenzando con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este tipo educativo, en los términos que establezca la ley de la materia, priorizando la inclusión de los pueblos indígenas y los grupos sociales más desfavorecidos para proporcionar la prestación de este servicio educativo en todo el Estado. ..."

"Artículo 96. Formación para el trabajo

"La formación para el trabajo deberá estar enfocada en la adquisición de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes, que permitan a la persona desempeñar una actividad productiva, mediante alguna ocupación o algún oficio calificado. Se realizará poniendo especial atención en las personas con discapacidad con el fin de desarrollar capacidades para su inclusión laboral."

"Artículo 102. La carrera de las maestras y los maestros

"...

"En el caso de las maestras y los maestros de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñe la autoridad educativa y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español."

"Artículo 112. Perfil de egreso de las instituciones formadoras docentes

"...

"En los planes y programas de estudio de las instituciones de formación docente, se promoverá el desarrollo de competencias en educación inicial y con enfoque de inclusión para todos los tipos educativos; asimismo, se considerarán modelos de formación docente especializada en la educación especial que atiendan los diversos tipos de discapacidad."

"Artículo 116. Atención de zonas prioritarias

"El Estado atenderá de manera prioritaria las escuelas que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas, rurales y en pueblos y comunidades indígenas, tengan mayor posibilidad de rezago o abandono escolar, estableciendo condiciones físicas y de equipamiento que permitan proporcionar educación con equidad e inclusión en dichas localidades. ..."

"Artículo 131. Obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o tutela

"Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

"...

"VIII. Informar a la autoridad escolar correspondiente sobre cualquier condición, situación particular, padecimiento o enfermedad que presenten sus hijas, hijos o pupilos."

"Artículo 135. Servicio social

"...



El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de marzo de 2022.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2021, RESUELTO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE ONCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 65/2021 el Tribunal Pleno determinó la invalidez de los artículos 15, fracción I, en la porción normativa *por nacimiento*; así como 15, fracción V y 17, fracción V, en la porción normativa *amplia solvencia moral* de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 10 de marzo de 2021.
2. Mi voto fue a favor de la invalidez de las normas y coincidí con la inconstitucionalidad del requisito, consistente en tener la nacionalidad mexicana *por nacimiento* para ser titular de la Dirección General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León. No obstante, alcanzo la conclusión anterior por razones muy diversas, las cuales he expresado en diversos precedentes tales como las acciones de inconstitucionalidad 57/2018 y 87/2018.
3. En efecto, la presente resolución se basa en los precedentes que han destacado la intención del Poder Reformador de la Constitución al modificar el contenido de los artículos 30, 32 y 37 y las razones para establecer que los mexicanos por nacimiento nunca pierden la nacionalidad mexicana. Luego, se explica que sólo la Norma Fundamental establece los supuestos de cargos

"Las autoridades educativas, en términos de la ley general, se coordinarán con las autoridades competentes, para establecer mecanismos para que cuente como prestación de servicio social, las tutorías y acompañamientos que realicen estudiantes a los educandos de preescolar, primaria, secundaria y media superior con o sin discapacidad que lo requieran para lograr su máximo aprendizaje y desarrollo integral."

"Artículo 150. Infracciones

"Son infracciones a las disposiciones previstas en esta ley por parte de quienes prestan servicios educativos:

"...

"XV. Expulsar, segregar o negarse a prestar el servicio educativo a personas con discapacidad, padecimiento, enfermedad, condición o situación especial o que presenten problemas de aprendizaje, salvo causa debidamente justificada a juicio de las autoridades educativas."



públicos en los que se exige la nacionalidad mexicana por nacimiento y que ello es suficiente para interpretar que las Legislaturas Locales no pueden emitir ordenamientos en los que se imponga ese requisito.

4. Sin embargo, no comparto la metodología de la sentencia. La conclusión sobre la incompetencia de las entidades federativas no se desprende del estudio realizado, pues para ello tendría que estudiarse también el artículo 73 constitucional, en su caso. Dicho de otro modo, el análisis que se lleva a cabo no es concreto en torno a la nacionalidad *por nacimiento*, por lo que las razones que se proponen son insuficientes para sostener la conclusión de inconstitucionalidad por falta de competencia de las Legislaturas Locales a la que se arriba.
5. Bajo estas condiciones, si bien coincido con que el precepto analizado es inconstitucional, difiero de los motivos. Es decir, no porque exista incompetencia del legislativo estatal, pues la competencia residual no está vedada por el artículo 32 de la Constitución.
6. Este tipo de requisitos no es de incompetencia, sino de transgresión a los principios de igualdad y no discriminación. En consecuencia, estimo que la invalidez se relaciona con que, de someter a la norma a un escrutinio estricto y no de mera razonabilidad, no se superaría el *test* que debe ejecutarse al estar imbricado el artículo 1o. de la Constitución, ya que en el caso, las normas reclamadas no satisfacen ningún fin constitucionalmente imperioso.
7. Por lo tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 65/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 622, con número de registro digital: 30430.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintidós de abril de dos mil veintiuno el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucional-



lidad 113/2020, en la que se declaró la invalidez del artículo 81, párrafo último, en su porción normativa: "por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad" de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,¹ norma que establecía como requisitos para ser titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna del Congreso del Estado de Nuevo León ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

Tal como se resolvió en las diversas acciones de inconstitucionalidad 87/2018,² 88/2018,³ 93/2018,⁴ 45/2018 y sus acumuladas 46/2018,⁵ 111/2019,⁶ así como la acción 67/2018 y su acumulada 69/2018,⁷ una mayoría de Ministras y Ministros determinó que, de una interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1o. constitucional, las entidades federativas no están habilitadas para limitar el acceso a cargos públicos a mexicanas o mexicanos por nacimiento, fuera de los supuestos previstos en la Constitución.⁸ Además, se precisó que esa decisión no implica adelantar un pronunciamiento mayoritario respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular en esta materia.⁹

¹ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León

"**Artículo 81.** Para ser titular de la Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría Interna o Centro de Estudios Legislativos del Congreso, se requiere:

"...

"En los casos del titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna, se requerirá además, ser ciudadano mexicano **por nacimiento** y no adquirir otra nacionalidad."

² Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos en cuanto al sentido de la propuesta, y por mayoría de 6 votos por lo que se refiere a las consideraciones, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales. La Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

³ Fallado en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de diez votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra la Ministra Esquivel Mossa.

⁴ Resuelto en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos en cuanto al sentido del proyecto y en cuanto a las consideraciones por mayoría de seis votos.

⁵ En sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte, se falló tal asunto por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto y por mayoría de seis votos a favor de las consideraciones relativas a la incompetencia de la Legislatura Local.

⁶ Resuelto en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, a favor del sentido del proyecto y por mayoría de seis votos en cuanto a las consideraciones.

⁷ En sesión del treinta de julio de dos mil veinte se falló la referida acción por unanimidad de once votos y por mayoría de seis en cuanto a sus consideraciones.

⁸ Cfr. Páginas 18 y 19 de la sentencia.

⁹ Cfr. pie de página 19 de la sentencia.



Asimismo, la sentencia concluye que, tal como se resolvió en la diversa acción de inconstitucionalidad 111/2019, el estudio desarrollado es aplicable también a los casos en los que se impida a los ciudadanos mexicanos que "adquieran otra nacionalidad" el acceso a determinados cargos no previstos en la Constitución General. Ello, pues el segundo párrafo del artículo 32 constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad no sólo de establecer, en las leyes que expida, las reservas aplicables a los casos en que se requiera ser mexicano por nacimiento, sino también, en conexión con ello, a quienes tengan dicha calidad y no adquieran otra nacionalidad.

Sostengo el presente voto, pues, aunque estuve de acuerdo con el sentido de la resolución, lo hice por consideraciones diferentes tanto respecto al requisito de *nacionalidad por nacimiento* como el de *doble nacionalidad*, las cuales expongo a continuación.

El artículo 32, en su párrafo segundo, de la Constitución General establece lo siguiente:

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión. ..."(Subrayado añadido)

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión –la **acción de inconstitucionalidad 48/2009**¹⁰ –, al analizar la validez de una *ley federal*, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado por virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que "debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate". Este criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 20/2011**, en la que nuevamente se reconoció la fa-

¹⁰ Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.



cultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de *razonabilidad*.¹¹

Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011**,¹² **22/2011**,¹³ **20/2012**¹⁴ y **40/2012**,¹⁵ el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por *Congresos Locales* que exigían el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos en sus respectivas entidades federativas. En el primero de ellos, el Pleno determinó que los Congresos Locales carecen de competencia para legislar en esta materia, porque la facultad prevista en el artículo 32 constitucional es *exclusiva* del Congreso de la Unión. No obstante, en los tres asuntos siguientes, el Pleno consideró que las normas impugnadas eran inconstitucionales por no superar el criterio de *razonabilidad* establecido en la acción 48/2009, con lo que implícitamente abandonó el criterio de la acción 31/2011 y reconoció la competencia de las Legislaturas Estatales para limitar el acceso a cargos públicos locales a mexicanas o mexicanos por nacimiento.

Con todo, este último criterio fue abandonado por la nueva integración del Tribunal Pleno al resolver el presente asunto, pues concluyó que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1o. del mismo ordenamiento, se desprende que las Legislaturas Estatales no tienen competencia para legislar en esta materia. Además, se precisó que dicho criterio no implicaba prejuzgar sobre la eventual competencia del Congreso de la Unión para hacerlo. Lo que pareciera sugerir que podría sostenerse una conclusión *diferente* en este último caso, es decir, si la norma impugnada hubiere sido emitida por el Congreso de la Unión.

Pues bien, como reiteradamente he sostenido en estos precedentes, **considero que ninguna de las interpretaciones asumidas hasta ahora por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, ya que ninguna de ellas se compecede**

¹¹ Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de nueve de enero de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

¹² Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

¹³ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

¹⁴ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

¹⁵ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.



a cabalidad con una lectura armónica de la Constitución a la luz de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

Como lo sostuve desde la primera vez que tuve oportunidad de pronunciarme sobre este tema, **el artículo 32 de la Constitución debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización.** Lo anterior, pues no debe perderse de vista que los artículos 1o. de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

En este sentido, la única interpretación del artículo 32 de la Constitución que a mi juicio permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo –es decir, evitar discriminaciones entre mexicanos con base en el origen de su nacionalidad– es aquella conforme a la cual se entiende que del mismo **no deriva una libertad configurativa para el Congreso de la Unión o las Legislaturas Estatales que les permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización, sino en todo caso para regular lo relativo a la doble nacionalidad.**

Por esa razón, respetuosamente, también difiero de la sentencia en lo relativo al tema de la doble nacionalidad, precisamente en cuanto sostiene que *el artículo 32 constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad no sólo de establecer en las leyes que expida las reservas aplicables a los casos en que se requiera ser mexicano por nacimiento, sino también, en conexión con ello, a quienes tengan dicha calidad y no adquieran otra nacionalidad,*¹⁶ razón en la que fundamenta la declaratoria de invalidez del requisito de no adquirir otra nacionalidad. Ello, pues, en mi opinión, la regulación constitucional del requisito de elegibilidad consistente en la nacionalidad por nacimiento es diferente al de la doble nacionalidad, por lo que no se pueden emplear las mismas razones indistintamente para invalidar normas locales que prevean ambos requisitos.

Desde mi perspectiva, la interpretación más coherente del artículo 32 constitucional con el principio de igualdad y no discriminación consiste en que, por una parte, el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a car-

¹⁶ Cfr. Página 29 de la sentencia.



gos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, por otra parte, sólo otorga libertad de configuración al Congreso de la Unión para prever lo relativo a la doble nacionalidad.

Aunque este criterio lo he sostenido desde antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, lo cierto es que **esta última, al incorporar expresamente el mandato de interpretación *pro persona* en el artículo 1o. constitucional, vino a reforzar la necesidad de asumir esa lectura de la Constitución.**¹⁷ En efecto, el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia.*

Así, si los artículos 1o. de la Constitución¹⁸ y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁹ prohíben la discriminación por origen nacional, y el diverso numeral 23.1 inciso c), de dicha Convención²⁰ establece que todos los ciudadanos deben "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país", **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización).** Finalidad que, como he señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional dice que *"Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión"*, no otorga una libertad de configuración al congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos, sino para que prevea lo relativo a la doble nacionalidad. Lo anterior, de manera que ni el

¹⁷ Así lo sostuve durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 20/2012.

¹⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 1o. ... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

¹⁹ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"Artículo 1. Obligación de respetar los derechos. 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

²⁰ **"Artículo 23. Derechos políticos. 1.** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: ... **c)** de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Estatales pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el texto constitucional; así como que las Legislaturas Estatales carecen de facultades para regular aspectos relacionados con la doble nacionalidad y, por ende, no pueden establecer dicho criterio como requisito de elegibilidad.

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez del artículo 81, párrafo último, en su porción normativa "*por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad*", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella; además, porque el único ente facultado constitucionalmente para regular lo relativo a la doble nacionalidad es el Congreso de la Unión, por lo que las Legislaturas Estatales no están facultadas para establecer como requisito de elegibilidad el no tener otra nacionalidad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 113/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1552, con número de registro digital: 30046.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 2021.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2017.

En sesión pública virtual de veintitrés de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 157/2017, en la que determinó la invalidez de la porción normativa "ser mexicano por nacimiento" contenida en las fracciones I y III del artículo 309 de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, adicionado mediante el Decreto 976 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diez de noviembre de dos mil diecisiete.



Dicho pronunciamiento, descansó, esencialmente, en la consideración de que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

Para ello, se incorporaron distintas referencias al contexto y alcances de los artículos 1o. y 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad, igualdad y no discriminación. Es precisamente lo último señalado, lo que da origen al presente voto concurrente, ya que si bien compartí la invalidez de la norma impugnada, mi postura descansó esencialmente en el alcance del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforzado por lo plasmado en el numeral 116 de la propia Carta Magna.

Razones del voto concurrente

En efecto, para quien suscribe el presente voto, el artículo 32 de la Ley Fundamental contiene una hipótesis clara e inteligible con respecto a los supuestos en los que es posible reservar el ejercicio de determinados cargos y funciones a mexicanos por nacimiento, lo cual queda acotado a dos únicos casos:

- Los cargos y funciones considerados por disposición expresa de la Constitución Federal.
- Los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Luego, respetuosamente creo que en el caso concreto de normas emitidas por los Congresos Locales, resulta innecesario acudir a una interpretación sistemática de los artículos 1o. y 32 constitucionales; esto, ya que ello sólo podría exigirse de existir falta de claridad en el último precepto citado, que es el que contiene una reserva muy precisa, que excluye a los Congresos Locales de la posibilidad de emitir leyes con ese contenido, en tanto que expresamente la previsión sobre la reserva en cuestión, está acotada a leyes de orden federal.



Incluso, estimo que la lectura del artículo 116 constitucional fortalece la claridad a la que me refiero, puesto que ese precepto menciona cargos locales que por disposición de la Constitución son susceptibles de incluir la reserva en cuestión, sin que en dicho dispositivo, se faculte a los Congresos Locales a ampliar el catálogo de puestos para los que se puede imponer dicha condición.

No desconozco que es desde el artículo 1o. de la Constitución que se prohíbe la discriminación por origen nacional, y que de ese mandato también es posible derivar la imposibilidad de discriminar por otro tipo de condiciones, como lo es en el caso, el no ser mexicano por nacimiento, sino por naturalización; no obstante, precisamente el artículo 32 constitucional contiene una reserva a la mencionada cláusula que me parece clara y que, en mi opinión, no exige en el caso de un estudio amplio de igualdad, en tanto que debe prevalecer la incompetencia derivada del citado artículo 32 para que los Estados legislen en la materia, ampliando los supuestos en los que es posible exigir la condición de mexicano por nacimiento para desempeñar determinados cargos o funciones.

Posiblemente, un estudio sistemático como el propuesto, podría ser útil para evaluar el alcance de la última parte del artículo 32 constitucional, en cuanto se refiere a lo que pueden o no contemplar en el tema las leyes federales; sin embargo, dicho estudio no me parece indispensable en este caso, y en cualquier caso, me reservo criterio sobre las conclusiones que un estudio de dicho tenor pudiese alcanzar.

En ese sentido, respetuosamente me separo de las consideraciones que hacen referencia al artículo 1o. constitucional, a su interpretación sistemática con el numeral 32 de la Carta Magna y al desarrollo de los principios de igualdad y no discriminación; lo anterior, pues insisto, me parece suficiente para arribar a la invalidez de la norma impugnada, la incompetencia del Congreso Local derivada de la lectura estricta del artículo 32 constitucional, reforzada, en su caso, con el artículo 116 constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 157/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1809, con número de registro digital: 29849.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2020.

I. Antecedentes

En sesión pública de veintidós de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de votos, la acción de inconstitucionalidad 113/2020, en la que determinó la invalidez del **artículo 81, párrafo último, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**, en la porción normativa que dice "**por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad**", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de enero de dos mil veinte.

Dicho pronunciamiento, descansó, esencialmente, en la consideración de que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos.

En ese sentido, este Alto Tribunal arribó a la convicción de que el criterio que debe prevalecer es el relativo a que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, las entidades federativas no pueden establecer en ningún caso ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Federal.

Es precisamente lo último señalado, lo que da origen al presente voto concurrente, ya que, si bien compartí la invalidez de la norma impugnada, mi postura descansa esencialmente en el alcance del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforzado por lo plasmado en el artículo 116 de la propia Carta Magna.

II. Razones del voto concurrente

En efecto, para quien suscribe el presente voto, el artículo 32¹ de la Ley Fundamental, contiene una hipótesis clara e inteligible con respecto a los supuestos en

¹ **Artículo 32.** La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no



los que es posible reservar el ejercicio de determinados cargos y funciones a mexicanos por nacimiento, lo cual queda acotado a dos únicos casos:

- **Los cargos y funciones considerados por disposición expresa de la Constitución Federal.**
- **Los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.**

Luego, en el caso concreto de normas emitidas por los Congresos Locales, resulta necesario, a mi juicio, acudir a una interpretación sistemática de los artículos 32 y 116 constitucionales, ya que me parece suficiente para arribar a la invalidez de la norma impugnada, por incompetencia del Congreso Local, la lectura estricta de dichos preceptos.

Así de la lectura del artículo 32 constitucional se desprende que éste, sin duda, excluye a los Congresos Locales de la posibilidad de emitir leyes con ese contenido, en tanto que expresamente la previsión sobre la reserva en cuestión está acotada a leyes de orden federal.

Además, el artículo 116 constitucional fortalece lo anterior, en tanto que ese precepto, menciona cargos locales que, por disposición de la Constitución, son susceptibles de incluir la reserva en cuestión, sin que en dicho dispositivo se faculte a los Congresos Locales a ampliar el catálogo de puestos para los que se puede imponer la condición de "*ser mexicano por nacimiento*".

En suma, para arribar a la invalidez de la norma impugnada, considero importante tomar en cuenta no sólo el artículo 32 constitucional, sino también el diverso numeral 116 de la Carta Magna.

adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 113/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1552, con número de registro digital: 30046.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 2021.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2020 Y SUS ACUMULADAS 170/2020 Y 207/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 55 y del 58 al 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.

Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas; puesto que como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en cada caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 67, con número de registro digital: 30392.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2021, RESUELTA EN SESIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

En sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la inconstitucionalidad de algunas porciones normativas de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

Lo anterior, al analizar normas que establecían infracciones por conductas indeterminadas o imprecisas y cobros por el derecho de acceso a la información; en relación con estas últimas, se sostuvo su inconstitucionalidad por violación al principio de gratuidad, toda vez que no se justificó por el legislador local si las tarifas atendían a elementos objetivos y razonables en función del costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, si bien comparto el sentido de la ejecutoria, me parece que aquellas porciones normativas que contienen cuotas iguales o menores a \$1.00 (un peso 00/100 moneda nacional) por copias simples e impresión de documentos, y de \$12.00 (doce pesos 00/100 moneda nacional) por información entregada en disco compacto o DVD, no resultan inconstitucionales, toda vez que, con independencia de que el legislador no hubiere justificado los costos respectivos, dichas cuotas no resultan notoriamente desproporcionales.

De ahí que no comparto la declaratoria de invalidez de los siguientes artículos:

"Ley de Ingresos para la Municipalidad de **Compostela**, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.



"**Artículo 33.** Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:

"...

"**III.** Por la expedición de copias simples, de veintiuna en adelante por cada (sic) \$1.00."

"Ley de Ingresos para la Municipalidad de **Rosamorada**, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.

"**Artículo 36.** Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, podrán ser proporcionados por medio de impresiones, copias y medios magnéticos denominados memoria USB, CD y DVD. Mismos que se causarán y liquidarán conforme a las siguientes tarifas:

"...

"Por la expedición de copias simples, de veintiuna en adelante por cada copia \$1.00."

"Ley de Ingresos del Municipio de **Santa María del Oro**, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.

"**Artículo 26.** Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán en pesos, conforme a las siguientes tarifas en pesos:

"...

"**V.** Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:

"...

"**b)** Unidad de almacenamiento magnético en formato disco compacto, proporcionado por el Municipio. Costo por cada disco compacto \$12.00."

"Ley de Ingresos para la Municipalidad de **Huajicori**, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.



"**Artículo 35.** Los derechos por servicios de acceso a la información pública cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:

" ...

"**V.** Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:

" ...

"**b)** En medios magnéticos denominados discos compactos \$12.00. ..."

"Ley de Ingresos para la Municipalidad de **La Yesca**, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.

"**Artículo 25.** Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa calculada en pesos:

" ...

"**V.** Por la reproducción de documentos en medios magnéticos.

" ...

"**b.** En medios magnéticos denominados discos compactos por cada uno \$12.00."

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 4/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 546, con número de registro digital: 30313.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 2021.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2021, RESUELTA EN SESIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE



DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL CUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

En sesión de cuatro de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la inconstitucionalidad de algunas porciones normativas de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

Lo anterior, al analizar normas que establecían infracciones por conductas indeterminadas o imprecisas y cobros por el derecho de acceso a la información; en relación con estas últimas, se sostuvo su inconstitucionalidad por violación al principio de gratuidad, toda vez que no se justificó por el legislador local si las tarifas atendían a elementos objetivos y razonables en función del costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, si bien comparto el sentido de la ejecutoria, me parece que aquellas porciones normativas que contienen cuotas iguales o menores a \$1.00 (un peso 00/100 moneda nacional) por copias simples e impresión de documentos, y de \$12.00 (doce pesos 00/100 moneda nacional) por información entregada en disco compacto o DVD, no resultan inconstitucionales, toda vez que, con independencia de que el legislador no hubiere justificado los costos respectivos, dichas cuotas no resultan notoriamente desproporcionales.

De ahí que no comparto la declaratoria de invalidez de los siguientes artículos:

Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas

"Artículo 55. Los derechos por constancias, legalizaciones y certificaciones, se determinarán y pagarán de acuerdo a las siguientes cuotas:

"...

"II. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública y derechos ARCO, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:

"...

"2. Si el solicitante no aporta el medio magnético (disco compacto) en el que se realice la reproducción \$12.00."



Ley de Ingresos para la Municipalidad de Jala

"Artículo 26. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:

" ...

"c) Por expedición de copias simples, a partir de las veintiuna hojas, el costo por cada copia, será de \$1.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Ruiz

"Artículo 26. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:

" ...

"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:

" ...

"b) Unidad de almacenamiento magnético en formato disco compacto, proporcionado por el Municipio. Costo por cada disco compacto \$12.00."

Ley de Ingresos para la Municipalidad de Santiago Ixcuintla

"Artículo 41. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a las siguientes tarifas calculadas en pesos:

" ...

"II. Por la expedición de copias simples menor a veinte fojas

"a) A partir de veintiún fojas, por cada copia \$1.00.

" ...

"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:

" ...



"b) En medios magnéticos denominados discos compactos \$12.00."

Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tuxpan

"Artículo 28. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se cobrarán conforme a los costos en pesos que se fijan a continuación:

"...

"VI. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:

"...

"b) En medios magnéticos denominados en (sic) discos compactos, proporcionados por el Municipio \$12.00."

Ley de Ingresos para la Municipalidad de Xalisco

"Artículo 45. Los derechos por servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:

"...

"VI. Por la reproducción de documentos en medios digitales:

"...

"b) Si la entidad facilita el medio digital (CD) \$12.00."

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 9/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 310, con número de registro digital: 30310.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 2021.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2016, RESUELTA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE DIECINUEVE DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE.

En el presente asunto, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que analizó la validez de los artículos 45, 47, 69, fracción I y 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, publicado mediante Decreto Número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 26 de diciembre de 2015.

Coincido sustancialmente con la decisión aprobada en el Tribunal Pleno; sin embargo, estimo pertinente formular una aclaración sobre el marco constitucional y convencional que rige las prestaciones de seguridad social que tienen obligación de otorgar los Estados de la República.

La resolución analiza el derecho a la seguridad social, con base en lo establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal.

Es cierto que en la referida norma constitucional se reconoce el derecho a la seguridad social a favor de los trabajadores cuyas relaciones se rigen por el apartado B: quienes laboran para los Poderes de la Unión. Sin embargo, como lo expresé en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 12/2016,¹ en el caso de los Estados, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios que llevan a ponderar en cada caso si ese apartado rige las relaciones entre los Poderes de los Estados y sus trabajadores. Esas mismas consideraciones deben regir en el presente asunto en relación con los trabajadores de los Municipios.

Al respecto, en el artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal² se faculta a las Legislaturas de los Estados a expedir leyes que regu-

¹ Resuelta el 9 de julio de 2018.

² 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:

"...

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. ..."



len las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, siguiendo las bases dispuestas en el artículo 123 de la Ley Fundamental; es decir, las leyes cuya facultad para expedirlas se confiere a las Legislaturas Estatales, siguiendo precisamente los principios constitucionales en materia de trabajo.

La Segunda Sala estableció como criterio que esa facultad se relaciona con la expedición de normas de trabajo, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 68/2013 (10a.), de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES."³

En ambos apartados del propio artículo 123 constitucional se reconoce el derecho a la seguridad social y se establecen las prestaciones mínimas que contiene. En el apartado A, fracción XXIX, se enuncian los seguros que deben organizarse en beneficio de los trabajadores a que se refiere ese apartado, así como de campesinos, no asalariados y otros sectores sociales, y sus familiares. En el apartado B, fracción XI, se enuncian las bases mínimas de la seguridad social a favor de los trabajadores de los Poderes de la Unión.

El derecho a la seguridad social también se encuentra reconocido en los artículos XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por otra parte, las bases mínimas de las prestaciones a que se refiere ese derecho humano se encuentran precisadas en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo. En relación con la validez de ese tratado internacional, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia P./J. 22/2013 (10a.), de rubro: "CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO."⁴

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 636. Registro digital: 2003792.

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, página 5. Registro digital: 2003953.



Así, estimé que el análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas debió realizarse con base en los lineamientos mínimos que derivan del propio artículo 116, fracción VI, constitucional, así como de los instrumentos internacionales citados, igual consideración rige en el presente caso de los trabajadores de los Municipios, en términos del artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Federal.

Lo anterior resulta relevante, porque en reiterados criterios del Tribunal Pleno y de la Segunda Sala se ha reconocido que los Estados tienen libertad de configuración para emitir leyes en materia de trabajo, considerando que en esta facultad –por supuesto– está la de legislar en materia de seguridad social para los trabajadores que están formando parte de las estructuras del Estado, sea del federal o de las entidades, y que pueden hacerlo atendiendo a las bases que se establecen en esos dos apartados del artículo 123 de la Ley Fundamental.

Sin embargo, dichas leyes también deben cumplir con las bases mínimas en materia de seguridad social previstas en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo que está suscrito por México y que –precisamente– se llama "*Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social*", de manera que sí existe un referente vinculante para fijar las condiciones mínimas conforme a las cuales el legislador local, en el ámbito de su competencia, debe diseñar los planes de seguro social.

En el considerando sexto, se aborda el estudio del artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, el cual autoriza el descuento al salario de los derechohabientes, para el pago de aportaciones omitidas.

Coincido con la resolución de la mayoría, en el sentido de que la norma es constitucional. Sin embargo, como lo he sostenido en otras ocasiones, debió precisarse que el descuento al salario de los derechohabientes está sujeto a normas específicas protectoras; de tal manera que el monto del adeudo no impida que se tenga un nivel digno de ingreso, siguiendo –inclusive– con su carácter de trabajador. Siempre he propuesto que se incluya esa previsión –precisamente– para protegerlo y que se cumplan los dos objetivos.

Lo anterior, aunado a que considero que no procede el descuento cuando, además, hay intereses o recargos. En la disposición local impugnada no se está cobrando más que la cantidad que debió haberse cubierto por el trabajador, lisa y llana; consecuentemente, creo que es una obligación que debe cumplirse en sus términos, –insisto– con la salvaguarda de la posibilidad de que el trabajador tenga una vida digna.



Éstas son las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 4/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 210, con número de registro digital: 30068.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2020, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL VEINTIDÓS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO.

En la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de la porción normativa "por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad" contenida en el último párrafo del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de enero de dos mil veinte, por cuanto establece que para ser titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna del Congreso del Estado, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de las consideraciones en que se basaron, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 87/2018,¹

¹ En sesión de 7 de enero de 2020, por unanimidad de diez votos en cuanto al sentido de la propuesta, y por mayoría de 6 votos por lo que se refiere a las consideraciones, de los Ministros Gutiérrez



88/2018,² 93/2018,³ 45/2018 y su acumulada 46/2018,⁴ 111/2019,⁵ 157/2017,⁶ 67/2018 y su acumulada 69/2018,⁷ así como la acción 70/2019,⁸ en las que se llegó a la conclusión de que las Legislaturas de los Estados no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, cuando los funcionarios correspondientes no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Esto es, consideró que en relación con dicho mandato constitucional, si bien este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; en el asunto sometido a examen, la cuestión a dilucidar se constreñía a determinar, únicamente, si

Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales. La Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

² Fallado en sesión de 17 de febrero de 2020, por mayoría de diez votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra la Ministra Esquivel Mossa.

³ Resuelto en sesión de 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos en cuanto al sentido del proyecto y en cuanto a las consideraciones por mayoría de seis votos.

⁴ En sesión de 18 de junio de 2020, se falló tal asunto por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto y por mayoría de seis votos a favor de las consideraciones relativas a la incompetencia de la Legislatura Local.

⁵ Resuelto en sesión de 21 de julio de 2020, por unanimidad de once votos, a favor del sentido del proyecto y por mayoría de seis votos en cuanto a las consideraciones.

⁶ Fallado en sesión del 23 de julio de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones.

⁷ En sesión del 30 de julio de 2020 se falló la referida acción por unanimidad de once votos y por mayoría de seis en cuanto a sus consideraciones.

⁸ Resuelto en sesión de 14 de enero de 2021, por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto; el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena vota en contra de consideraciones, el Ministro González Alcántara Carrancá anuncia voto concurrente, la Ministra Esquivel Mossa, en contra de consideraciones; el Ministro Franco González Salas, con reserva de criterio; el Ministro Aguilar Morales, con razones adicionales; la Ministra Piña Hernández, en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; la Ministra Ríos Farjat, en contra de consideraciones y reserva su derecho a formular voto concurrente; y el Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea, en contra de consideraciones y con anuncio de voto concurrente.



la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento, en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las Legislaturas de los Estados.

Así, con base en ello, este Alto Tribunal arribó a la convicción de que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

En efecto, se sustentó que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades, por lo que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer esos requisitos para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandato de la Constitución Federal.

Dicha razón llevó a este Tribunal Pleno a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, al considerar que el Congreso del Estado de Nuevo León en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, en la porción normativa "por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad", incorpora el requisito de la nacionalidad mexicana para ocupar los cargos de titular de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Interna del Congreso del Estado y como dichos funcionarios no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento, las disposiciones que establecen dicha exigencia para ejercerlo resultan inconstitucionales, sin que fuera necesario, se especificó, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resultó inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.



Ahora bien, aunque en múltiples precedentes y con diversas integraciones, se ha venido estudiando este mismo tema de manera diferenciada, tal es el caso de las acciones de inconstitucionalidad 31/2011 y de las diversas 22/2011, 20/2012 y 40/2012, en las cuales, incluso, voté en contra respecto de los criterios que en ellas se sostuvieron; atendiendo a que en diversas sesiones públicas, particularmente, en las más recientes, como lo son las acciones de inconstitucionalidad 111/2019 y 157/2017 (las cuales sirvieron de sustento al presente asunto), señalé que me sumaría, reservando mi criterio, a la posición de los Ministros que sostuvieron que hay que privilegiar la interpretación sistemática de la Constitución entre el artículo 32 y el diverso numeral 1o, de la cual deriva la exclusión de la posibilidad de que los Estados puedan legislar en esta materia, a fin de lograr una votación mucho más consolidada.

En ese sentido, el presente voto concurrente tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar las acciones de inconstitucionalidad 22/2011,⁹ en la que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteró mi postura en las diversas acciones 48/2009¹⁰, 20/2011¹¹ y 31/2011¹² –en su parte conducente–.

⁹ Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece. Promovida por la procuradora general de la República, en contra del artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del citado precepto por considerarlo violatorio de lo dispuesto por el artículo 1o de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento sin ostentar otra nacionalidad para ingresar y permanecer en las instituciones policiales del Estado de Campeche.

¹⁰ Fallada el catorce de abril de dos mil once. Esta acción se interpuso por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos el veintinueve de junio de dos mil nueve y fue fallada el catorce de abril de dos mil once.

Curiosamente en esta Acción de Inconstitucionalidad concurrió la Procuraduría General de la República y emitió opinión para sostener la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento, en todos los casos impugnados en esa acción; bajo argumentos que, en lo general, yo comparto.

¹¹ Fallada el nueve de enero de dos mil doce. Promovida por la procuradora general de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1o de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la Policía de Investigación, respectivamente.

¹² En la discusión y votación de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, que fue fallada el catorce de mayo de dos mil doce, no participé por encontrarme en período de vacaciones, por haber sido integrante de la comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.



Lo anterior, en virtud de que considero que el límite impuesto para establecer los casos en que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar un determinado cargo, resultan muy cuestionables por su generalidad, falta de uniformidad y por no profundizar el análisis de los cargos y sus funciones para determinar la supuesta vulneración a los principios de igualdad y no discriminación, a la luz de la restricción establecida en el artículo 32, en relación con la parte final del numeral 1o, ambos de la Ley Fundamental; por lo que, en mi opinión, en estos asuntos en los que se cuestiona la constitucionalidad de la reserva de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos, ya sea que la invalidez de la norma se haya declarado por la falta de facultades de los Congresos Locales o bien, por la falta de razonabilidad de la reserva, resulta necesario hacer un análisis pormenorizado de los cargos y de las razones por las cuales se puede considerar o no razonable –atendiendo a la nueva redacción del artículo 1o constitucional– establecer esta medida, estudiando a su vez también si la medida es restrictiva o no.

Es decir, en mi opinión, tal como lo anuncié al resolver las acciones de inconstitucionalidad antes aludidas, dado el nuevo modelo de derechos humanos que, en cierto modo, obliga a tomar en consideración los derechos de igualdad y no discriminación, considero que debe realizarse un análisis profundo tanto de las funciones que tienen encomendadas los funcionarios señalados en la norma impugnada, así como de las razones que motivaron el establecimiento del requisito consistente en la nacionalidad por nacimiento para desempeñar esos cargos, a fin de poder establecer si la distinción descansa en una finalidad constitucionalmente válida, a través de un test idóneo de razonabilidad y proporcionalidad para juzgar la medida legislativa, interpretando el artículo 32 constitucional, a la luz del contenido del diverso numeral 1o. de la Carta Magna.

Conforme a lo antes señalado explico mi voto en asuntos como el que ahora se refiere, con el carácter de "reserva de criterio" en términos de lo que expresa y justifica el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 113/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1552, con número de registro digital: 30046.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 2021.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 175/2018.

1. En sesión de quince de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente fundada la controversia constitucional al rubro indicada.
2. El presente voto sólo versará sobre la argumentación para reconocer la validez del artículo 79, fracción XII, de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformado mediante la Ley número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho.

I. Razones de la mayoría.

3. La sentencia estudió en conjunto los argumentos de invalidez presentados contra las fracciones VII, párrafo segundo, IX y XII del artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Sonora, relativos a la violación a los principios de libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales establecidos en el artículo 115 de la Constitución Federal.
4. El Municipio actor argumentó que en tales preceptos se prevé que el titular del Poder Ejecutivo de la entidad podrá autorizar de forma discrecional transferencias, reasignaciones de recursos y otorgar ampliaciones respecto de los montos originales asignados a los programas que integran el presupuesto de egresos, lo cual, a su juicio, incluye también a las aportaciones y participaciones federales a los Municipios.
5. La mayoría determinó que no se advertía previsión legal que implicara una afectación a la hacienda municipal, o de manera específica, a las participaciones



o aportaciones federales que reciben los Municipios en términos de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, pues las transferencias, reasignaciones y ampliaciones que se señalan en dicho precepto se refieren a los programas presupuestarios del presupuesto de egresos del Estado, esto es, a las categorías o elementos programáticos aprobados por el Congreso Local en el correspondiente presupuesto de egresos de la entidad federativa, los cuales definen las acciones de los ejecutores del gasto en el año fiscal para el cumplimiento de los objetivos y metas que derivan de las políticas establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo.

II. Razones de la concurrencia.

6. En primer lugar, la fracción XII del artículo 79 de la Constitución Estatal establece lo siguiente:

"Artículo 79. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

"...

"XII. Autorizar, por sí o por conducto del secretario de Hacienda, la transferencia, reasignación de recursos y otorgar ampliaciones respecto de los montos originales asignados a los programas que integran el presupuesto de egresos."

7. De esta forma, considero que la argumentación para reconocer la validez de dicha porción normativa podría resultar un poco problemática. Me explico.

8. Respecto de esta fracción el Municipio actor argumentó que no se estableció ninguna distinción en la facultad del gobernador para transferir, reasignar o ampliar los montos asignados a los programas que integran el presupuesto de egresos, por lo que se entiende que incluyen también las aportaciones y participaciones federales de los Municipios.

9. Ahora bien, si se analiza, por ejemplo, el Presupuesto de Egresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en sus artículos 17, 21, 22 y en el Apéndice C,¹ se hace una clasificación de la información presu-

¹ Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 17. Para el ejercicio fiscal 2021, la información presupuestaria conforme a las clasificaciones previstas en la fracción II del artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental es la siguiente:



pueraria que se denomina "Programas y proyectos", en la que se encuentran las participaciones y aportaciones a Municipios; además, se

"...

"V. Programas y proyectos:

E5 Gobierno eficiente, innovador, transparente y con sensibilidad social	17,195'769,566.46
E501E05 Transparencia y acceso a la información pública	43'878,082.00
E501M03 Apoyo administrativo al sistema estatal anticorrupción	14'545,158.00
E501O02 Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	200'842,169.00
E501R02 Auditoría y Fiscalización	235'000,000.00
E501R03 Asesoría jurídica y representación judicial y administrativa de la SH	18'114,169.63
E502P06 Diseño e instrumentación de las políticas de ingresos	642'155,160.04
E503D07 Deuda Pública	4,007'548,811.00
E503H07 Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	1,332'220,670.00
E504C01 Participaciones a Municipios	5,233'434,260.00
E504I01 Aportaciones a Municipios	2,771'330,574.00
E504P18 Desarrollo de estudios y proyectos técnicos en materia de políticas públicas	65'859,488.00
E505M03 Administración, organización, profesionalización y desarrollo del personal de la administración pública	143,201,644.74
E505M10 Administración de bienes propiedad del Estado	117'830,819.10 ..."

"**Artículo 21.** El importe estimado de las participaciones a los Municipios para el ejercicio fiscal 2021 es de **\$5,233'434,260.00** (cinco mil doscientos treinta y tres millones cuatrocientos treinta y cuatro mil doscientos sesenta pesos 00/100 M.N.).

"El pago de las participaciones a los Municipios lo realizará la secretaría y se distribuirán conforme lo establece (sic) la Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal 2021 y el decreto que expida el Congreso del Estado para tal efecto."

"**Artículo 22.** El importe estimado correspondiente a los fondos de aportaciones federales para los Municipios del Estado correspondientes al ejercicio fiscal 2021 asciende a **\$2,771'330,574.00** (dos mil setecientos setenta y un millones trescientos treinta mil quinientos setenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).



establecen los montos estimados por esos conceptos, la forma de pagar las participaciones a los Municipios y el importe estimado que corresponde a los fondos de las aportaciones federales para los Municipios de la entidad federativa.

10. En ese orden de ideas, y más allá de si las aportaciones y participaciones federales son, o no, programas, al considerarlas así el presupuesto de egresos, es posible que sí se diera la confusión que plantea el Municipio actor.
11. No desconozco que la resolución señala que no se advierte atribución alguna otorgada al gobernador para realizar transferencias, reasignación de recursos, o bien, otorgar ampliaciones respecto de los presupuestos de egresos de los Municipios. Sin embargo, si bien no existe una atribución para modificar el presupuesto de egresos, al catalogarse a las aportaciones y participaciones federales como "programas", en mi opinión, sí podría dar lugar a una interpretación como la que preocupa al Municipio actor.
12. Por tanto, en mi opinión, era mejor abordar el concepto de invalidez fijando una interpretación que excluyera, explícitamente, de las facultades del gobernador, la posible reasignación de las participaciones y aportaciones federales que corresponden a los Municipios.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 175/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de febrero de 2022 a las

"La distribución entre los Municipios de los recursos que señala el presente artículo, se realizará por la secretaría en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal."

Distribución por Finalidad/Función/Subfunción Apéndice C

Total 3 DESARROLLO ECONÓMICO		1,863,102,243.00
4 OTRAS NO CLASIFICADAS EN FUNCIONES ANTERIORES	41 TRANSACCIONES DE LA DEUDA PÚBLICA/COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA	
	4101 DEUDA PÚBLICA INTERNA	4,007,548,811.00
	Total 41 TRANSACCIONES DE LA DEUDA PÚBLICA/COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA	4,007,548,811.00
	42 TRANSFERENCIAS, PARTICIPACIONES Y APORTACIONES ENTRE DIFERENTES NIVELES Y ÓRDENES DE GOBIERNO	
	4201 TRANSFERENCIAS ENTRE DIFERENTES NIVELES Y ÓRDENES DE GOBIERNO	100,500,000.00
	4202 PARTICIPACIONES ENTRE DIFERENTES NIVELES Y ÓRDENES DE GOBIERNO	5,233,434,260.00
	4203 APORTACIONES ENTRE DIFERENTES NIVELES Y ÓRDENES DE GOBIERNO	2,771,330,574.00
	Total 42 TRANSFERENCIAS, PARTICIPACIONES Y APORTACIONES ENTRE DIFERENTES NIVELES Y ÓRDENES DE GOBIERNO	8,105,264,834.00
	44 ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES	
	4401 ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES	1,332,220,670.00
	Total 44 ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES	1,332,220,670.00
Total 4 OTRAS NO CLASIFICADAS EN FUNCIONES ANTERIORES		13,445,034,315.00



10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 1085, con número de registro digital: 30379.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de febrero de 2022.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2020 Y SUS ACUMULADAS 170/2020 Y 207/2020, PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, en la que se declaró la invalidez de diversas disposiciones contenidas en las secciones tercera "De la Educación Indígena" y quinta "De la Educación inclusiva"¹

¹ Ley de Educación del Estado de Aguascalientes

"Sección Tercera

"De la Educación Indígena

"Artículo 55. En el Estado se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad federativa como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento, en términos de lo establecido en la Ley General de Educación.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas."

"Sección Quinta

"De la educación inclusiva

"Artículo 58. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos.



de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, toda vez que se violaron los derechos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2o. de la Constitución General; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional

"Tiene como principios la equidad social y el respeto a los derechos humanos a través de la integración educativa, que se entiende como las estrategias que permitan a personas con necesidades educativas especiales incorporarse a la educación en condiciones adecuadas a sus requerimientos y a su desarrollo integral. Asimismo, tiene como objetivo propiciar el logro de los propósitos de la Educación Básica y Media Superior a través del apoyo psicopedagógico y de la capacitación laboral de los alumnos con algún tipo de discapacidad intelectual, física o ambas, ya sea temporal o definitiva, o en situación de riesgo. Los alumnos con aptitudes o capacidades sobresalientes también recibirán ayuda psicopedagógica para su formación integral."

"Artículo 59. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, sexo, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, así como por sus características, preferencias, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación; y

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"Artículo 60. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"La Autoridad Educativa Estatal, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la Autoridad Educativa Federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;



del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia. No obstante, considero que es necesario

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación."

"Artículo 61. Para garantizar la educación inclusiva, la Autoridad Educativa Estatal, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades. Por lo que para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la Autoridad Educativa Estatal, con base a la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación, en la educación básica, media superior y superior. Sujetándose a los lineamientos del sistema educativo nacional."

"Artículo 62. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.

"Con la finalidad de atender las disposiciones y llevar a cabo las acciones y medidas señaladas en el (sic) presente Sección el Gobierno del Estado asignará un presupuesto necesario para cumplir con los objetivos de la educación especial pública y distribuirlo eficientemente para lograr el desarrollo integral de las personas con necesidades educativas especiales. Para ello construirá, adaptará y mantendrá los edificios indispensables para este fin, buscará la creación de centros de atención múltiples para personas con discapacidad, en los Municipios del interior, sin menoscabo de la participación privada. En caso de requerirlo las personas con necesidades educativas especiales podrán contar con beca de estudios."

"Artículo 63. Los centros de educación especial serán atendidos por un equipo multidisciplinario, cuya responsabilidad principal es apoyar a las personas que requieran de los servicios de educación



fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

En función de lo anterior, me referiré a cada uno de estos temas por separado.

A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a la consulta previa, libre e informada.

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.² Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados del caso de "Pueblo de Saramaka Vs. Surinam" de veintiocho de noviembre de dos mil siete, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho Tribunal.³

especial y se constituirá por especialistas titulados y demás personal profesional que demande el servicio. Los integrantes de este equipo deberán ejercer funciones acordes con su formación, estarán encargados del apoyo a las personas con necesidades educativas especiales, mediante el proceso de detección, determinación, atención, evaluación y seguimiento. La función académica será exclusiva de profesores egresados de las instituciones formadoras de docentes."

² Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido –en diversos casos como en "Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam", "Pueblo Saramaka Vs. Surinam", "Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras", y "Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs Honduras"– que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.

³ Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Libro 5, página 204, abril de dos mil catorce, Décima Época, de título y subtítulo:



Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.⁴

i. En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, tribales y afroamericanos.

El derecho a la consulta previa, libre e informada, es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.⁵ Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁶

De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses**

"JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

⁴ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, quince de julio de dos mil nueve; Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve; Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, seis de julio de dos mil doce.

⁵ Véase, entre otros, Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 135; y Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrs. 159 a 167.

⁶ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. Véase, ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, seis de julio de dos mil doce, párr. 50.



particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.⁷

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como **un derecho instrumental o de participación**, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

ii. Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afromexicanos.

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

Así, se ha señalado que: "*Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses*" (Énfasis añadido).⁸

⁷ ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 42.

⁸ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 45.



Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.⁹

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión de las secciones tercera "*De la Educación Indígena*" y quinta "*De la Educación inclusiva*" contenidas en el Capítulo III del Título Cuarto de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los Poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

iii. Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que "*La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.*"

No obstante, **existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo**. Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6o. del

⁹ Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, párrs. 134 a 136.



Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo,¹⁰ y de los numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹¹

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.¹²

¹⁰ **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo**

"Artículo 6.

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

¹¹ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

"Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

"Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

¹² Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, párr. 133: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los



En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el Relator Especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada¹³ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. **La consulta debe realizarse con carácter previo.** En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible."¹⁴ Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹⁵
2. **La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.¹⁶
3. **La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.¹⁷

posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

¹³ Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve.

¹⁴ OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90; Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, No. 172, párr. 134.

¹⁵ Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve, párr. 20.

¹⁶ *Cfr.*, OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90.

¹⁷ OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), Documentos (GB.294/17/1): (GB.299/6/1) 2005, párr. 53; OIT: *Informe del Comité*



4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.

Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁸

5. La consulta debe ser sistemática y transparente.

Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.¹⁹

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."²⁰

encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 107.

¹⁸ Cfr. Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 134; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párrs. 101, 105 y 109; OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 79.

¹⁹ *Op. Cit.*, OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, párrs. 79, 95 y 105.

²⁰ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar



Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General**,²¹ en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas**.²²

B. Derecho a la consulta previa a personas con discapacidad.

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

No obstante, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad: la **igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato**

sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados."

²¹ OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 105: "... Por otra parte, no puede dejar de reconocer que tanto el Congreso Nacional como las legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas".

²² ONU: *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, 24 de abril de 2009 párr. 38; Tribunal Constitucional de Chile, *Sentencia respecto del requerimiento presentado por un grupo de Diputados respecto de la inconstitucionalidad del Convenio No. 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989*. Rol No. 309-00, 4 de agosto 2000, considerando séptimo.



negligente, malos tratos o explotación". Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6 a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

"Artículo 3.

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer; ..."

"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

"1. Los Estados Partes (sic) reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes (sic) tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, con número de registro digital: 2006225.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 67, con número de registro digital: 30392.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 178/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 40 a 42 y 45 a 49 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial el quince de mayo de dos mil veinte.

Durante la discusión, manifesté tener consideraciones adicionales en lo que respecta al estudio de fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en este punto.

a) Fallo mayoritario

En la resolución, se analiza el concepto de invalidez planteado por la promovente en relación con la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos y la consecuente violación de su derecho a la educación, de acuerdo con el criterio sostenido tanto en la controversia constitucional 32/2012¹ como en las diversas acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus

¹ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossio Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta; con voto en contra del Ministro Franco González Salas.



acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,² 31/2014,³ 84/2016,⁴ 151/2017,⁵ 108/2019 y su acumulada 118/2019,⁶ 81/2018,⁷ 136/2020⁸ y 212/2020,⁹ en

² Resuelta en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

³ Resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; con voto en contra de los Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek.

⁴ Resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

⁵ Resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

⁶ Resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra del Ministro Laynez Potisek.

⁷ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales –en relación con la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero–; y por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales; con voto en contra de los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán –en relación con la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero–.

⁸ Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la cita de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo ciento dos y por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales.



cuanto a que, de una interpretación de los artículos 2 de la Constitución General,¹⁰ 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,¹¹ se concluye

⁹ Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁰ **Constitución General**

"Artículo 2. ...

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: ...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. ...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social. ..."

¹¹ **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

"Artículo 7

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones



que las autoridades legislativas, en su ámbito de competencia, están obligadas a consultar a dichos pueblos y comunidades antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, lo cual debe hacerse de forma previa, culturalmente adecuada –a través de sus representantes o autoridades tradicionales–, informada y de buena fe.

El fallo explica que no sólo existe obligación de consultarles cuando la actuación legislativa implique un efecto perjudicial, restrictivo o negativo en sus derechos, en su vida o en su entorno, sino que basta que el contenido normativo repercuta o pueda repercutir de cualquier manera en su situación para que se configure esta obligación, ya que, de lo contrario, las autoridades se sustituirían en sus intereses y valorarían lo que más les beneficia, cuando éste es, precisamente, el objetivo de la consulta, la cual, a su vez, garantiza el principio de autodeterminación de tales pueblos y comunidades, al permitirles participar en la toma de decisiones que pueden incidir sobre ellos.

Asimismo, la sentencia aborda el concepto de invalidez que aduce la accionante en relación con la falta de consulta previa a las personas con discapacidad y la consecuente violación de su derecho a la educación, conforme al criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015,¹² 41/2018 y su

y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

¹² Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos con precisiones, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I., por consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando quinto, relativo al marco general de la condición de espectro autista y de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra, al estimar que la ley en su totalidad debe declararse inválida por contener un vicio formal.



acumulada 42/2018,¹³ 109/2016¹⁴ y 212/2020,¹⁵ en cuanto a que, del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁶ se desprende la obligación de consultarles cuando las autoridades pretendan emitir una norma o adoptar una acción o medida susceptible de afectar directa o indirectamente sus derechos e intereses, lo cual constituye un mecanismo directo para salvaguardar su participación, garantizada desde el preámbulo y los principios generales de la propia Convención.¹⁷

El fallo indica que basta que se contemplen normas sobre cuestiones relacionadas con personas con discapacidad para que se actualice la necesidad de llevar a cabo la consulta y que, aun cuando se pretenda otorgarles beneficios, debe hacerseles partícipes en la formulación de medidas legislativas, a fin de evitar

¹³ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁴ Resuelta en sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁵ Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁶ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"Artículo 4

"Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

¹⁷ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

Preámbulo

"Los Estados Partes en la presente convención: ...

"o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente; ..."

"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente convención serán: ...

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; ..."



que se generen cargas perjudiciales y se escuche a quienes fácticamente y por experiencia conocen mejor la problemática a enfrentar y, por lo mismo, han vislumbrado posibles soluciones.

Posteriormente, la resolución hace referencia a las disposiciones de los capítulos VI "De la educación intercultural" (artículos 40 a 42) y VIII "De la educación inclusiva" (artículos 45 a 49) del título segundo de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco,¹⁸ impugnadas, de las que se advierte

¹⁸ **Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco**

"Capítulo VI

"De la educación intercultural

"Objeto de la educación intercultural

"Artículo 40. En el Estado de Jalisco se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación intercultural debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del estado."

Consulta de buena fe y de manera previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas

"Artículo 41. Las autoridades educativas del Estado de Jalisco deberán consultar de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales estatales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Acciones en materia de educación intercultural

"Artículo 42. En materia de educación intercultural, las autoridades educativas estatal y municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:

"I. Fortalecer las escuelas de educación intercultural, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, en las diversas lenguas de la entidad;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación y actualización de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;



la incorporación de directrices sobre educación indígena y de personas con discapacidad; a partir de lo cual determina la obligación de consultar a estos grupos, por tratarse de medidas susceptibles de afectarles directamente.

"V. Tomar en consideración, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en las opiniones que emita la autoridad educativa estatal para la elaboración de los planes y programas de estudio con el fin favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, y

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

"Capítulo VIII

"De la educación inclusiva

"Educación inclusiva

"**Artículo 45.** La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

Finalidad de la educación inclusiva

"**Artículo 46.** La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la autoridad educativa en la materia buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, en su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación básica;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación; y,

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en equidad de condiciones en la educación y en la sociedad."

Derecho a la educación inclusiva



En este orden de ideas, la sentencia alude al procedimiento legislativo por el que se expidió la Ley de Educación Local, del que se desprende que la iniciativa presentada por diversos diputados se turnó a las Comisiones de Educación, Cultura y Deporte y Estudios Legislativos, cuyo dictamen se aprobó por el

"Artículo 47. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación."

Medidas para garantizar la educación inclusiva

"Artículo 48. Para garantizar la educación inclusiva, la autoridad educativa, en el ámbito de su competencia, ofrecerán (sic) las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,



Pleno en sesión extraordinaria celebrada el catorce de mayo de dos mil veinte, habiéndose publicado el Decreto 27909/LXII/20 al día siguiente en el Periódico Oficial del Estado; sin que, en alguna de sus etapas, se hayan llevado a cabo las consultas constitucionalmente exigidas.

En relación con lo anterior, el fallo aclara que los foros de discusión y las audiencias públicas a los que se convocó a agrupaciones de la sociedad civil, representantes de dependencias estatales, maestros y autoridades de distintos planteles de educación básica, media superior y superior, constituyen un mero ejercicio parlamentario encaminado a recibir propuestas, sugerencias, opiniones y recomendaciones para la construcción de la reforma educativa en general, a modo de un debate público para que el Congreso se allegara de la información que estimara suficiente para diseñar la Ley de Educación Local; mas no satisfacen los elementos mínimos que deben reunir las consultas tanto a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos como a las personas con discapacidad, en términos de los precedentes citados.

De igual forma, la resolución señala que la falta de conclusión de estos trabajos legislativos, como resultado de la contingencia sanitaria a nivel nacional, alegada por el propio Congreso, no es excusa para eludir el cumplimiento del deber constitucional de consultar a los mencionados grupos, puesto que, en todo caso, de conformidad con la recomendación 1/2020, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectarlos, si no existían condiciones para efectuar las consultas.

En consecuencia, la sentencia declara la invalidez de los artículos 40 a 42 y 45 a 49 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, combatidos, por violación a los artículos 2 de la Constitución General, 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; precisando, de acuerdo con el criterio sostenido en la referida acción de inconstitucionalidad 212/2020 que, dado que la falta de consulta no tiene un impacto en toda la Ley de Educación Local, al no tener ésta como objeto específico y exclusivo la regulación de la educación indígena e inclusiva, sino diversos aspectos vinculados con el sistema educativo estatal, sólo deben invalidarse los mencionados preceptos.



b) Razones del voto concurrente

Por un lado, si bien coincido con la invalidez de los artículos 40 a 42 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos sobre medidas legislativas que les afectan directamente; en todos los asuntos que abordan esta problemática, he estimado necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, en los términos del voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 81/2018,¹⁹ en el sentido de que:

- El derecho a la consulta debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los Casos "*Pueblo de Saramaka V. Surinam*" y "*Sarayaku V. Ecuador*", vinculantes para el Estado Mexicano, así como los informes del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas.

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

Disposiciones de accesibilidad en el Sistema Educativo Estatal

"Artículo 49. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."

¹⁹ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho; y por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho (en contra los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán).



- El derecho a la consulta previa, libre e informada puede ser concebido como un derecho instrumental o de participación, que tiene como fin salvaguardar fundamentalmente el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos reconocidos en la Constitución General y en los instrumentos internacionales, ya que los procesos democráticos representativos corrientes no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas que, por lo general, están marginados de la esfera política.
- El derecho a la consulta previa merece una protección diferenciada, dependiendo de la medida que se pretenda instaurar, esto es, si se trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina en función de los derechos indígenas susceptibles de afectación. Inclusive, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que se debe obtener su *consentimiento*, tratándose de planes de desarrollo o inversión a gran escala que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.
- Los organismos internacionales de derechos humanos han señalado que el cumplimiento del deber de consulta a los pueblos indígenas tiene que interpretarse de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y las circunstancias específicas de cada país. No obstante, existe una serie de criterios mínimos para que el ejercicio del derecho pueda considerarse efectivo: (i) ser previa; (ii) no agotarse con la mera información; (iii) ser de buena fe dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes; (iv) ser adecuada y realizarse a través de instituciones representativas indígenas y (v) ser sistemática y transparente.

Por otro lado, si bien coincide con la invalidez de los artículos 45 a 49 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, por falta de consulta a personas con discapacidad sobre medidas legislativas que se relacionan con ellas; en todos los asuntos que abordan esta problemática, he estimado

²⁰ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



necesario robustecer el estándar relativo al derecho a la consulta de las personas con discapacidad con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer, como principio rector de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en los términos del voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,²⁰ en el sentido de que:

"... (D)ada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad."

Por lo anterior, coincido con la invalidez de los artículos 40 a 42 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como con la invalidez de los artículos 45 a 49 de la ley mencionada, por falta de consulta a personas con discapacidad sobre medidas legislativas que se relacionan con ellas.

Nota: El voto relativo a la parte conducente a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018 citado en este voto, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, Tomo I, diciembre de 2020, página 57, con número de registro digital: 43747.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 178/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 275, con número de registro digital: 30416.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de marzo de 2022.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 184/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 184/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 5, porción normativa: "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", y 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato,¹ publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el tres de junio de dos mil veinte. Dichas normas regulan la figura de supletoriedad en la ley impugnada y los requisitos para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en el Estado de Guanajuato, respectivamente.

En cuanto al artículo 5, la mayoría de Ministras y Ministros votó por la invalidez de la porción normativa "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", pues las Legislaturas Locales no están facultadas para establecer que la referida legislación general e internacional sea supletoria, por lo que contraviene el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad. Al respecto, tal como anuncié en dicha sesión plenaria, considero que no sólo es inválida la referida porción normativa, sino todo el precepto.

Por otra parte, la mayoría de los integrantes del Pleno votamos por la invalidez de la expresión "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso ...",

¹ Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato

"**Artículo 5.** En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en **la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales**, el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato."

"**Artículo 26.** Para el nombramiento del titular de la Comisión de Búsqueda, la Secretaría de Gobierno realizará una consulta pública previa a los colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos humanos, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia, pertenecientes al Estado.

"Para ser titular se requiere:

"...

"**II.** No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público."



contenida en la fracción II del artículo 26 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato. En este aspecto, si bien coincido con la invalidez del referido requisito de elegibilidad por ser contrario al derecho de igualdad, respetuosamente, difiero de la metodología empleada por la mayoría para llegar a dicha conclusión.

En ese sentido, suscribo este voto para desarrollar las razones por las que voté por la invalidez total del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato; así como para explicar la metodología con la que, en mi opinión, debió invalidarse la fracción II del artículo 26 del mismo ordenamiento.

I. Artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.

a. Criterio mayoritario

El artículo 5 impugnado establece el régimen supletorio para la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, es decir, que en todo lo no previsto en la ley, serán aplicables la *Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato*.²

La mayoría del Pleno declaró la inconstitucionalidad únicamente de la porción "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", ya que tales ordenamientos no pueden preverse como parte del régimen supletorio de la legislación local, porque el Congreso Estatal carece de competencia para ello.

Al respecto de la Ley General de Víctimas, se señala que es parte del fundamento de validez de la ley impugnada, por lo que no puede ser al mismo tiempo de

² **Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato**

"**Artículo 5.** En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato."



aplicación supletoria, toda vez que es de observancia obligatoria en todo el país y de aplicación directa para las entidades federativas.

En cuanto al Código Nacional de Procedimientos Penales, se decidió que tampoco puede ser previsto como supletorio, debido a que la legislación procedimental penal es una materia única cuya regulación es exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General,³ los Congresos Locales carecen de competencia para regular esa materia, pudiendo emitir solamente normativa complementaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Finalmente, respecto a los tratados internacionales, se estableció que éstos son de aplicación directa, pues integran la Ley Suprema de la Unión, de conformidad con el artículo 133 constitucional,⁴ por lo que la Legislatura Local está impedida para establecer que sean de aplicación supletoria a la ley local.

b. Razones de disenso

Contrario a lo resuelto por la mayoría del Pleno, considero que la invalidez del artículo 5 de la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Guanajuato no tuvo que limitarse a la porción "... la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales ...", sino que debió invalidarse en su totalidad.

El artículo 5 impugnado de la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Guanajuato⁵ dispone que: "en todo lo no previsto en la presente ley, son

³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

XXI. Para expedir: ...

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

⁵ **Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato**

Artículo 5. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal del Estado de Guanajuato,



aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato."

Al respecto considero que tuvo que declararse la invalidez total del artículo, toda vez que, como lo he reiterado en diversos precedentes,⁶ la supletoriedad en materia de desaparición forzada ya fue regulada por el Congreso de la Unión en ejercicio de su competencia constitucional,⁷ al expedir la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas –específicamente en su artículo 6–⁸ y, por tanto, no le es disponible a los Congresos de las entidades federativas variar esta norma.

En efecto, el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General⁹ establece la facultad exclusiva para emitir una ley general en la materia de desaparicio-

el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato."

⁶ Acción de inconstitucionalidad 79/2019, resuelta el veintitrés de abril de dos mil veinte; la acción de inconstitucionalidad 128/2019, resuelta el veintiuno de julio de dos mil veinte; y, en la acción de inconstitucionalidad 88/2019, resuelta el dieciocho de enero de dos mil veintiuno.

⁷ **Constitución General**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios."

⁸ **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**

"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

⁹ **Constitución General**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:



nes forzadas que contemple, como mínimo, los tipos penales, sanciones, distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno; creando así, un solo sistema normativo en la materia.

Dentro de ese sistema normativo, el Congreso de la Unión se encargó de legislar, entre otros aspectos, la supletoriedad de normas en materia de desapariciones forzadas y estableció que, para todo aquello no previsto en la ley, serán aplicables las disposiciones del *Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte*.¹⁰

Así, toda vez que el Congreso de la Unión ya ha regulado la figura de supletoriedad en esta materia desde la ley general, incluyendo la referencia a las legislaciones civiles en la materia, no puede haber una supletoriedad específica para las leyes locales. De permitirse que exista una supletoriedad específica para los silencios de la ley local, se generaría un conflicto en torno a si se debe aplicar la regla de supletoriedad de la ley general o de la ley local, pues ambos ordenamientos se complementan y serían aplicables para regular una misma materia en un mismo ámbito espacial: la desaparición forzada de personas en el Estado de Guanajuato.

Por tanto, considero que el artículo impugnado es inconstitucional en su totalidad al variar la regla de supletoriedad prevista en el artículo 6 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, aspecto para el cual el Congreso Estatal carece de competencia, al haber sido regulado por el Congreso de la Unión en ejercicio de su competencia exclusiva.

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios."

¹⁰ **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**

Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



II. Artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.

a. Criterio mayoritario

La sentencia sostiene que la fracción II del artículo 26 que requiere "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso" para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en Guanajuato viola el derecho a la igualdad y no discriminación al ser *sobreinclusiva*. Lo anterior en virtud de que dicho requisito no es idóneo ni necesario para garantizar las características que se requieren para desempeñar el referido cargo público, pues "excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con una condena penal, impidiendo que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es por qué sólo ciertos delitos, si son o no recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta".

b. Razones de disenso

Coincido plenamente en que la porción normativa vulnera el derecho a la igualdad, pues exige a las personas que aspiran a ocupar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda el no haber sido condenadas por la comisión de un delito doloso. Sin embargo, difiero de la metodología empleada en la sentencia.

Desde mi punto de vista, la norma realiza una distinción que impacta directamente en una categoría sospechosa protegida por el artículo 1o., tercer párrafo, constitucional en la parte que dice "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."¹¹

Como consecuencia, la porción impugnada debió de evaluarse de acuerdo con un test de escrutinio estricto y, por tanto, conforme a las siguientes etapas:

¹¹ En cuanto a ello, en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación para todas las personas en el territorio nacional, al disponer lo que sigue:

"Artículo 1. ...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."



(i) determinar si la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) verificar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con esta finalidad; y, (iii) determinar si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad identificada.¹²

En efecto, en la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción impugnada se apoya en una "categoría sospechosa" debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.¹³ En esos casos, hemos señalado que es necesario someter la

¹² Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, con número de registro digital: 2010595, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

¹³ Por todos, véase: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.". (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, con número de registro digital: 169489, tesis 2a. LXXXIV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.". (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, con número de registro digital: 169490, tesis 2a. LXXXV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.". (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, con número de registro digital: 165745, tesis P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.". (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, con número de registro digital: 163766, tesis aislada, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.". (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, con número de registro digital: 163768, tesis 1a. CIV/2010, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.". (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, con número de registro digital: 164779, tesis 2a./J. 42/2010, jurisprudencia, materia constitucional); "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009).".



labor del legislador a un escrutinio *especialmente riguroso* desde el punto de vista del respeto a la igualdad.¹⁴

Una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas". Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor, precisamente porque sobre ellas se tiene la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.¹⁵ Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Los antecedentes penales como categoría sospechosa

Si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría sospechosa que justifique una presunción de inconstitucionalidad, lo cierto es que esta

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, con número de registro digital: 161272, tesis P. XXIV/2011, tesis aislada, materias constitucional y civil); "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.". (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, con número de registro digital: 161364, tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional); "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.". (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, con número de registro digital: 161310, tesis P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional).

¹⁴ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". (Novena Época. Registro digital: 169877. Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia constitucional, tesis 1a./J. 37/2008, página 175).

¹⁵ Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.



norma constitucional dispone que lo será "cualquier otra que atente contra la dignidad humana".

Como he sostenido de manera consistente en precedentes,¹⁶ desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación¹⁷ en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.¹⁸ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Efectivamente, de acuerdo con la literatura especializada "el castigo penal es un proceso de estigmatización".¹⁹ Designar a una persona como "criminal" le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. Desafortunadamente, esta "marca" o estigma perdura más allá de la liberación y no se borra con una sentencia absolutoria.²⁰ A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor,²¹ el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en el año dos mil nueve, de un total de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de liber-

¹⁶ Esto es, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 85/2018, resuelta el veintisiete de enero de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 86/2018, resuelta el veintisiete de enero de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 83/2019, resuelta el quince de octubre de dos mil veinte; y acción de inconstitucionalidad 50/2019, resuelta el veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

¹⁸ México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?*, págs. 23-24.

¹⁹ Catalina Pérez Correa, *El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión*, págs. 143-173, en "Sin Derechos: Exclusión y Discriminación en el México Actual", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en red: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf>, pág. 164.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párr. 73; y CIDH, Informe Anual 2001, Capítulo IV(c), Cuba, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 Rev., adoptado el 16 de abril de 2002, párr. 76.



tad anticipada únicamente el 1.1% logró colocarse en un puesto de trabajo.²² De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren "el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal".²³ Desafortunadamente, la falta de políticas públicas orientadas a promover la reinserción social –incluyendo oportunidades de reinserción laboral– es uno de los problemas más graves y extendidos en Latinoamérica.²⁴

La situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas con antecedentes penales presenta capas adicionales de marginación y estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por su origen étnico²⁵ o su raza.²⁶ Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.²⁷ Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.²⁸ Por lo demás, no puede olvidarse el prejuicio asociado con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas

²² De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, reportados por Catalina Pérez Correa en *Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 75, núm. 2 (abril-junio, 2013): 287-311, pág. 300.

²³ *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

²⁴ *Ibidem*. Ver también, en general: CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., DOC. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

²⁵ "Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países", *supra* nota 5.

²⁶ Ver, por ejemplo: Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, "Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities", Ohio State Journal of Criminal Law, núm. 6, 2008, pág. 214.

²⁷ *Supra* nota 7, pág. 288.

²⁸ Estefanía Vela Barba, La discriminación en el empleo en México, 2017, págs. 116-117, notando que "la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito" (pág. 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 10, notando "que las familias de los internos provienen, mayoritariamente, de contextos sociales desaventajados", y mostrando los costos en los que incurren los familiares de los internos para soportar sus gastos más básicos de comida, agua, ropa, cobijas, limpieza y medicina, entre otros.



de su libertad en condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros.²⁹

Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación³⁰ como la Ley Nacional de Ejecución Penal,³¹ contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen. Distinciones

²⁹ La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad en América Latina y particularmente en México al resolver el amparo en revisión 644/2016, 8 de marzo de 2017, págs. 23-25.

³⁰ **Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

"Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otro motivo; ..."

³¹ **Artículo 4.** Principios rectores del Sistema Penitenciario

"El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

"...

I. Igualdad. Las personas sujetas a esta ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, tratados internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. ..."



basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida política de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad. Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina el resto de las virtudes y capacidades que poseen. Por ello, los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

El test de igualdad de escrutinio estricto

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ya ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, me parece que la resolución debió apearse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si (i) la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y, (iii) si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.³²

³² Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a/J. 87/2015 de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, con número de registro digital: 2010595, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

³³ **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas**

"**Artículo 51.** La Comisión Nacional de Búsqueda está a cargo de una persona titular nombrada y removida por el presidente de la República, a propuesta del secretario de Gobernación.

"Para el nombramiento, la Secretaría de Gobernación realizará una consulta pública previa a los colectivos de víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Para ser titular se requiere:

"I. Ser ciudadana o ciudadano mexicano;

"**II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;**

"III. Contar con título profesional;

"IV. No haber desempeñado cargo de dirigente nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su nombramiento;

"V. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público, en la sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de esta Ley, por lo menos en los dos años previos a su nombramiento; y,

"VI. Contar con conocimientos y experiencia en derechos humanos y búsqueda de personas, y preferentemente con conocimientos en ciencias forenses o investigación criminal.



En este sentido, la primera parte del test de escrutinio estricto exige evaluar si la distinción cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante.

Al respecto, el Congreso Estatal argumentó en su informe que el requisito de "no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso" se estableció porque el artículo 51, último párrafo, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas³³ ordena a las Legislaturas Estatales a establecer como mínimo los mismos requisitos en ella previstos para ser titular de la Comisión de Búsqueda, entre los que se encuentra el de no haber sido condenado por delito doloso. Además, adujo que dicho requisito busca garantizar un perfil idóneo del aspirante al cargo.

Así, es posible advertir por lo menos dos finalidades: cumplir con el mandato previsto en la ley general, así como garantizar un perfil idóneo del titular de la Comisión de Búsqueda.

La primera, cumplir con el mandato de la ley general, **es una finalidad constitucional imperiosa**, pues en el procedimiento legislativo con el que se adicionó el inciso a) en la fracción XXI del artículo 73 constitucional,³⁴ que prevé la emisión de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, se identificó la falta de uniformidad en la legislación en materia de desaparición forzada como uno de los principales problemas para el combate de ese delito.

En ese sentido, el artículo 51, fracción II, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada establece el mismo requisito de no haber sido condenado por

"En el nombramiento de la persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, debe garantizarse el respeto a los principios que prevé esta ley, especialmente los de enfoque transversal de género, diferencial y de no discriminación.

"La persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

"Las entidades federativas deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el presente artículo para la selección de la persona titular de la Comisión de Búsqueda Local que corresponda."

³⁴ **Constitución General**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral."



delito doloso para ser titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, y su último párrafo obliga a las entidades federativas a establecer como mínimo los mismos requisitos para ese cargo a nivel estatal.³⁵

Por tanto, la finalidad de cumplir con un mandato establecido en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada es constitucionalmente imperiosa, pues busca respetar el criterio de uniformidad que el Constituyente Permanente consideró fundamental para combatir ese delito.

Por otra parte, la finalidad de garantizar un perfil idóneo en el titular de la comisión **también es constitucionalmente imperiosa** conforme al artículo 109, fracción III, primer párrafo, constitucional,³⁶ que prevé los principios con los que los servidores públicos deben desempeñar sus funciones.³⁷

³⁵ **Ley General de Desaparición Forzada de Personas**

"**Artículo 51.** La Comisión Nacional de Búsqueda está a cargo de una persona titular nombrada y removida por el presidente de la República, a propuesta del secretario de Gobernación.

"Para el nombramiento, la Secretaría de Gobernación realizará una consulta pública previa a los colectivos de Víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Para ser titular se requiere:

"I. Ser ciudadana o ciudadano mexicano;

"**II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;**

"III. Contar con título profesional;

"IV. No haber desempeñado cargo de dirigente nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su nombramiento;

"V. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público, en la sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de esta ley, por lo menos en los dos años previos a su nombramiento; y,

"VI. Contar con conocimientos y experiencia en derechos humanos y búsqueda de personas, y preferentemente con conocimientos en ciencias forenses o investigación criminal.

"En el nombramiento de la persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, debe garantizarse el respeto a los principios que prevé esta ley, especialmente los de enfoque transversal de género, diferencial y de no discriminación.

"La persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

"**Las entidades federativas deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el presente artículo para la selección de la persona titular de la Comisión de Búsqueda Local que corresponda.**"

³⁶ **Constitución General**

"**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...

"**III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el**



No obstante, independientemente de que la medida persiga dos finalidades constitucionalmente imperiosas, **no supera el test de escrutinio estricto, pues la medida no es adecuada para alcanzar la finalidad de garantizar un perfil idóneo en la persona que ocupe el cargo.**

En efecto, en una segunda etapa debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con las finalidades constitucionalmente imperiosas identificadas anteriormente. Al respecto, esta Suprema Corte ha explicado que la medida legislativa debe estar *directamente conectada* con la consecución de los objetivos constitucionales identificados por el operador jurídico. En otras palabras, la medida debe estar encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

En ese sentido, la medida impugnada no es adecuada para alcanzar la finalidad de garantizar un perfil idóneo en la persona que ocupe el cargo, pues el hecho de "*no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso*", no contribuye en un grado relevante a garantizar la confianza ciudadana. Además, la medida no permite distinguir entre los casos en los que se cometió el delito doloso (ya sea por su tipo, gravedad o la época de su comisión).

Así, la norma excluye *a priori* a todas las personas que hubieren cometido cualquier delito doloso en cualquier momento de su vida, a pesar de que, al momento de la designación, pudieran ser idóneas para ocupar tales cargos. De esa manera la norma pierde de vista que pueden existir una gran cantidad de casos en los que la simple comisión de un delito doloso no diga nada ya sobre el carácter de una persona o su idoneidad para ocupar un cargo al momento de su designación.

Consecuentemente, **al no superar un test de escrutinio estricto, la norma debió declararse inconstitucional, aunque por razones distintas a las señaladas en el proyecto.**

desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones."

³⁷ Cabe destacar que, del dictamen de la Cámara de Senadores en el procedimiento legislativo que dio lugar a la expedición de la ley general, también se dijo que los requisitos para ser titulares de la comisión nacional y las estatales buscan asegurar su calidad profesional y el compromiso con la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos.



Por las razones expuestas, considero que debió declararse inválida la totalidad del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, y no sólo la porción normativa "*la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales*". En cuanto al requisito: "*No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso ...*", contenido en la fracción II del artículo 26, de la misma ley, coincido con su invalidez, pero estimo que debió haber sido sometido a un escrutinio estricto por incidir en una categoría sospechosa.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 184/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de agosto de 2021 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 293, con número de registro digital: 30036.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de agosto de 2021.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 240/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 240/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 73 a 76 del capítulo IX "Educación indígena" y los artículos 79 a 84 del capítulo XI "Educación inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial de dicha entidad el veintinueve de julio de dos mil veinte.



Durante la discusión, manifesté tener consideraciones adicionales en lo que respecta al estudio de fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en este punto.

a) Fallo mayoritario.

En la resolución, se analiza el concepto de invalidez planteado por la promovente en relación con la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos y la consecuente violación de su derecho a la educación, de acuerdo con el criterio sostenido tanto en la controversia constitucional 32/2012¹ como en las diversas acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,² 31/2014,³ 84/2016,⁴ 116/2019 y su acumulada 117/2019,⁵ 151/2017,⁶ 108/2019 y su acumulada 118/2019,⁷

¹ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta; con voto en contra del Ministro Franco González Salas.

² Resuelta en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

³ Resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; con voto en contra de los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek.

⁴ Resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

⁵ Resuelta en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

⁶ Resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



81/2018,⁸ 136/2020⁹ y 212/2020,¹⁰ en cuanto a que, de una interpretación de los artículos 2o. de la Constitución General,¹¹ 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en

⁷ Resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra del Ministro Laynez Potisek.

⁸ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales –en relación con la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero–; y por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales; con voto en contra de los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán –en relación con la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero–.

⁹ Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la cita de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo ciento dos y por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales.

¹⁰ Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹¹ **Constitución General**

"Artículo 2o. ...

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: ...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. ...



Países Independientes,¹² se concluye que las autoridades legislativas, en su ámbito de competencia, están obligadas a consultar a dichos pueblos y comunidades antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, lo cual debe hacerse de forma previa, culturalmente adecuada –a través de sus representantes o autoridades tradicionales–, informada y de buena fe.

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social. ..."

¹² **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

"Artículo 7

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."



El fallo explica que no sólo existe obligación de consultarles cuando la actuación legislativa implique un efecto negativo en sus derechos, en su vida o en su entorno, sino que basta que el contenido normativo repercuta o pueda repercutir de manera diferenciada en su particular situación, ya que, de lo contrario, las autoridades se sustituirían en sus intereses y valorarían lo que más les beneficia, cuando éste es, precisamente, el objetivo de la consulta.

Asimismo, la sentencia aborda el concepto de invalidez que aduce la accionante en relación con la falta de consulta previa a las personas con discapacidad y la consecuente violación de su derecho a la educación, conforme al criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015,¹³ 41/2018 y su acumulada 42/2018,¹⁴ 109/2016¹⁵ y 212/2020,¹⁶ entre otras, en cuanto a que, del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁷ se desprende la obligación de consultarles cuando las auto-

¹³ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos con precisiones, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I., por consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando quinto, relativo al marco general de la condición de espectro autista y de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra, al estimar que la ley en su totalidad debe declararse inválida por contener un vicio formal.

¹⁴ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁵ Resuelta en sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁶ Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁷ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"Artículo 4.

"Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."



ridades pretendan emitir una norma o adoptar una acción o medida que incida en sus intereses y/o derechos.

Posteriormente, la resolución hace referencia a las disposiciones de los capítulos IX "Educación indígena" (artículos 73 a 76) y XI "Educación inclusiva" (artículos 79 a 84) contenidos en la Ley de Educación del Estado de Yucatán,¹⁸ im-

¹⁸ **Ley de Educación del Estado de Yucatán**

"Capítulo IX. Educación indígena"

"Artículo 73. Educación indígena"

"El Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos o de diferentes etnias, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento."

"Artículo 74. Enfoque de la educación indígena"

"La educación indígena tendrá un enfoque intercultural bilingüe y contribuirá a la conservación y desarrollo de nuestras características regionales, responderá a las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a sus características y con pertinencia social, cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas, facilitará al educando su integración futura a la vida productiva y la posibilidad de desarrollar las capacidades y habilidades para aprender y construir conocimientos y nuevas habilidades, asimismo se apoyará con servicios y programas de extensión educativa adecuados a su entorno cultural.

"La educación indígena deberá considerar como perfil del egresado a un individuo conocedor de su propia realidad sociocultural, con las competencias que le permitan desenvolverse en otros ámbitos sociales, integrarse a la vida productiva y acceder a otros niveles educativos en condiciones de igualdad."

"Artículo 75. Consultas libres, previas e informadas"

"Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos o de diferentes etnias, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 76. Acciones para la educación indígena"

"Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad.

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas o de diferentes etnias, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías.

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional.



pugnadas, de las que advierte la incorporación de directrices sobre educación indígena y de personas con discapacidad, a partir de lo cual determina la obligación de consultar a estos grupos, por tratarse de medidas susceptibles de afectarles directamente.

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes.

"V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas o de diferentes etnias, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar.

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe.

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas o de diferentes etnias, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

"Capítulo XI. Educación inclusiva

"Artículo 79. Educación inclusiva

"La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Artículo 80. Medios para una educación inclusiva

"El Estado garantizará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana.

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos.

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria.

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras.

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación."

"Artículo 81. Personas con discapacidad

"El Estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."



En este orden de ideas, la sentencia alude al procedimiento legislativo por el que se expidió la Ley de Educación local, del que se desprende que la iniciativa fue presentada por el gobernador del Estado y se turnó a la Comisión Legislativa correspondiente; se aprobó el dictamen por dicha Comisión Legislativa

"Artículo 82. Atribuciones para enfrentar las barreras para el aprendizaje

"En la aplicación de esta ley se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación.

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado.

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria.

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación.

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran.

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva.

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"VIII. Desarrollar en el educando la autoestima y las competencias para el trabajo productivo, que faciliten la integración social y enriquezcan con sus capacidades y experiencias la convivencia humana, mediante procesos de educación permanente.

"IX. Impulsar estrategias de apoyo profesional técnico y de infraestructura educativa acorde a las necesidades educativas especiales, para el logro de objetivos comunes en la educación."

"Artículo 83. Garantías para la educación inclusiva

"Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario.

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas.

"III. Garantizar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social.

"IV. Garantizar que se realicen ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad.



y posteriormente por el Pleno del Congreso Local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del gobernador de la entidad; sin que, en alguna de sus etapas, se hayan llevado a cabo las consultas constitucionalmente exigidas.

En relación con lo anterior, el fallo aclara que aun cuando en el portal de Internet del órgano legislativo local se haya habilitado un micrositio para la participación de diversos sectores de la sociedad en la deliberación del proceso legislativo correspondiente (lo cual no se acreditó en autos), ello no satisface los elementos mínimos que deben reunir las consultas tanto a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos como a las personas con discapacidad, en términos de los precedentes citados; además de que no existe certeza en cuanto a las condiciones en que se llevó a cabo dicho ejercicio.

De igual forma, la resolución señala que, contrario a lo argumentado por el Congreso Local, las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta previa y eludiendo obligaciones constitucionales y convencionales.

En consecuencia, la sentencia declara la invalidez de los artículos 73 a 76 y 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, combatidos, por violación a los artículos 2o. de la Constitución General, 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; precisando, de acuerdo con el criterio sostenido en la referida acción de inconstitucionalidad 212/2020 que, dado que la falta de consulta no tiene un impacto en toda la Ley de Educación local, al no tener ésta como objeto específico y exclusivo la regulación de la educación indígena e inclusiva, sino diversos aspectos vinculados con el sistema educativo estatal, sólo deben invalidarse los mencionados preceptos.

b) Razones del voto concurrente.

Por un lado, si bien coincido con la invalidez de los artículos 73 a 76 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán por falta de consulta a pueblos y comuni-

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"Artículo 84. Educación y accesibilidad

"La educación en el Estado atenderá las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en esta ley, la ley general, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Yucatán y en las demás disposiciones legales y normativas aplicables."



dades indígenas y afromexicanos sobre medidas legislativas que les afectan directamente; en todos los asuntos que abordan esta problemática, he estimado necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, en los términos del voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 81/2018,¹⁹ en el sentido de que:

- El derecho a la consulta debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los Casos "Pueblo de Saramaka Vs. Surinam" y "Sarayaku Vs. Ecuador", vinculantes para el Estado Mexicano, así como los informes del relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas.
- El derecho a la consulta previa, libre e informada puede ser concebido como un derecho instrumental o de participación, que tiene como fin salvaguardar fundamentalmente el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos reconocidos en la Constitución General y los instrumentos internacionales, ya que los procesos democráticos representativos corrientes no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas que, por lo general, están marginados de la esfera política.
- El derecho a la consulta previa merece una protección diferenciada, dependiendo de la medida que se pretenda instaurar, esto es, si se trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina en función de los derechos indígenas susceptibles de afectación. Inclusive, la Corte Interamericana de

¹⁹ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho; y por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho (en contra los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán).



Derechos Humanos ha considerado que se debe obtener su *consentimiento*, tratándose de planes de desarrollo o inversión a gran escala que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.

- Los organismos internacionales de derechos humanos han señalado que el cumplimiento del deber de consulta a los pueblos indígenas tiene que interpretarse de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y las circunstancias específicas de cada país. No obstante, existen una serie de criterios mínimos para que el ejercicio del derecho pueda considerarse efectivo: (i) ser previa; (ii) no agotarse con la mera información; (iii) ser de buena fe dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes; (iv) ser adecuada y realizarse a través de instituciones representativas indígenas; y, (v) ser sistemática y transparente.

Por otro lado, si bien coincido con la invalidez de los artículos 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, por falta de consulta a personas con discapacidad sobre medidas legislativas que se relacionan con ellas; en todos los asuntos que abordan esta problemática, he estimado necesario robustecer el estándar relativo al derecho a la consulta de las personas con discapacidad con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer, como principio rector de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en los términos del voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,²⁰ en el sentido de que:

"... (D)ada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad."

Por lo anterior, coincido con la invalidez de los artículos 73 a 76 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán por falta de consulta a pueblos y comunidades

²⁰ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



indígenas y afroamericanas, así como con la invalidez de los artículos 79 a 84 de la ley mencionada, por falta de consulta a personas con discapacidad sobre medidas legislativas que se relacionan con ellas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 240/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 151, con número de registro digital: 30369.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de marzo de 2022.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesiones públicas celebradas el nueve de diciembre de dos mil veintiuno y el dieciocho de enero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 300/2020, en la que declaró la invalidez, entre otras cuestiones, del artículo 81, fracción II, en su porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*" de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México,¹ la cual exigía como requisito para ocupar el cargo de titular del órgano interno de control del Tribunal de Justicia Administrativa Local, el no haber sido condenada o condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, ya que vulnera el principio de igualdad.

Formulo este voto concurrente ya que, si bien, coincido con la invalidez de este requisito, no estoy de acuerdo con la metodología implementada en la sentencia.

¹ **Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México**

"**Artículo 81.** Para ser titular del órgano interno de control se deberán cumplir los siguientes requisitos: ...

II. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año."



Al tratarse de una categoría sospechosa tuvo que haberse implementado un test de escrutinio estricto.

I. Criterio mayoritario

El Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo 81, fracción II, en su porción "*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*", ya que este requisito transgrede el derecho a la igualdad.

Así, la mayoría del Pleno determinó que este requisito no supera las gradas del escrutinio ordinario de igualdad. De esta forma, se señaló que la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo: regular aspectos estructurales sobre combate a la corrupción.

Sin embargo, la sentencia concluye que la medida no resulta adecuada, ya que no hay una relación directa entre la misma y el fin constitucionalmente válido. Es decir, que la norma excluye genéricamente a cualquier persona condenada por la comisión de un delito doloso, aun cuando ello no se relacione directamente con la función a desempeñar. Por tanto, se determinó que el requisito es inconstitucional por vulnerar el derecho a la igualdad.

II. Razones del diseño

Al respecto, formulo este voto concurrente, toda vez que, si bien coincido con que dicho requisito viola el derecho de igualdad y no discriminación, no comparto la metodología con la que se alcanzó esta conclusión. Ello, pues como lo he sostenido en diversos precedentes,² este tipo de disposiciones comportan una distinción basada en una categoría sospechosa: *las personas que han cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad*.³ Por ello, este tipo de requisitos deben ser sometidos a un escrutinio estricto y no a un escrutinio ordinario, como sostuvo la mayoría.

² Así lo sostuve en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 157/2017, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 83/2019, 108/2020, 117/2020, 118/2020, 259/2020 y 50/2021.

³ En efecto, en la discusión de las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, y 50/2021, sostuve que las personas con antecedentes penales estaban protegidas por el 1o. constitucional, por lo que exigir no tenerlos para acceder a un cargo público debía ser analizado bajo un test de escrutinio estricto. Pero adicionalmente, en el voto concurrente en la AI. 50/2019, señalo que la categoría sospechosa involucrada en el requisito de no haber sido condenado por delito intencional para ocupar el cargo de comisario municipal es el de las personas que han cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad.



Como lo he señalado en diversos votos –por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,⁴ 157/2017,⁵ 85/2018,⁶ 86/2018,⁷ 108/2020,⁸ 117/2020,⁹ 50/2021¹⁰ y 259/2020–¹¹ los antecedentes penales deben ser considerados una categoría sospechosa, pues si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría que justifique una presunción de inconstitucionalidad, la Constitución no dispone un catálogo cerrado, pues prevé que podrá considerarse sospechosa *"cualquier otra que atente contra la dignidad humana"*.

Así, desde mi perspectiva, es incuestionable que las personas quienes hayan cumplido una pena y busquen reintegrarse en la sociedad constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación¹² en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.¹³ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

En este sentido, las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público, corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, robusteciendo el estigma social que padecen, reduciendo su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y marginando el resto de las virtudes y capacidades que poseen. Por ello, las personas que han sido condenadas por la comisión de delitos en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

Cabe hacer mención que, reconocer a este grupo de personas como una categoría sospechosa, permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han cumplido una pena y contrarrestar el estigma social que

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno.

¹⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

¹¹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno.

¹² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, página 168.

¹³ México Evalúa, La cárcel en México: ¿para qué?, páginas 23-24.



padecen. Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar la discriminación estructural que limita sus oportunidades y reafirmar categóricamente que deben ser tratados con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, considero que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa.

De esta forma, la sentencia debió verificar si la medida: **(1)** persigue una *finalidad constitucionalmente imperiosa*; **(2)** está *estrechamente vinculada* con dicha finalidad; y, **(3)** se trata de la *medida menos restrictiva* para conseguir la finalidad.¹⁴

Así, la medida persigue un *fin constitucionalmente imperioso*. En efecto, el Congreso del Estado de México señaló que los requisitos impuestos para poder acceder al cargo de titular del órgano interno de control atienden a la exigencia de la idoneidad del cargo, toda vez que ejercerá funciones dentro del sistema de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción.¹⁵

¹⁴ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

¹⁵ De la lectura integral del Informe del Congreso del Estado de México se desprenden las siguientes afirmaciones: "De una interpretación teleológica de las citadas porciones legales se advierte que la finalidad de la H. Legislatura, fue la de configurar una convocatoria de acceso al cargo de titular del órgano de control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, sustentado en un perfil ético y moral impecable, acorde a la naturaleza de su función y en consonancia con la Política Nacional Anticorrupción que ha permeado en la dinámica jurídica de la entidad mexiquense." (página 29) "Asimismo, el análisis de las porciones normativas señaladas evidencia que su emisión fue en razón de la lucha que el Estado de México ha emprendido en contra de los actos de corrupción; esto es, la selección del aspirante a titular del órgano de control interno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, no obedeció a una razón excluyente como lo señala la accionante, sino a la observancia de las premisas básicas en que se sustenta la política pública nacional anticorrupción y en consecuencia la del Estado de México. En tal virtud, como la elección de Contralor Interno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México persigue un objetivo superior, atinente a la fundamental encomienda de velar por la lucha contra la corrupción, se concluye que está plenamente justificada la exigencia de idoneidad de la persona aspirante, sin que, por ello, sea dable considerarla como parte de una categoría sospechosa." (página 32)



En este sentido, es posible afirmar que la medida busca que los funcionarios públicos cumplan con los fines establecidos en el artículo 134 constitucional.¹⁶ Esto es, tener órganos internos de control dentro de los poderes que cumplan con los principios de mérito y capacidad que, a su vez, se derivan de los diversos 35, fracción VI y 123, apartado A, fracción VII, de la Constitución General.¹⁷ Así como también busca cumplirse con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia contenidos en los numerales 109 y 134 constitucionales.¹⁸

No obstante, la medida no está estrechamente vinculada con la finalidad imperiosa, ya que resulta en extremo sobreinclusiva. Ello pues la prohibición no distingue entre bienes jurídicos tutelados, la temporalidad entre la comisión del delito y

"Así se considera, debido al interés de la sociedad en general de que el titular del órgano de control interno en cita, sea una persona con el perfil idóneo para ejercer tal función en el marco del nuevo sistema de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción, por lo que se encuentra plenamente justificada la libertad de configuración legislativa de la entidad que representamos, con la emisión del decreto impugnado." (página 49)

¹⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 134.** ... Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución. ...

"El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo. ..."

¹⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: ... **VI.** Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

"**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ... **B.** Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ... **VII.** La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública."

¹⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ... **III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."

"**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. ..."



el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión. La norma tampoco permite distinguir los casos en que la comisión de un delito doloso efectivamente revele la falta de idoneidad de una persona para ocupar el cargo público y, por ende, excluye de forma anticipada a una gran cantidad de personas con antecedentes penales que, al momento de la designación, podrían contar con las aptitudes y requisitos necesarios para ejercer el cargo de titular del órgano interno de control.

En efecto, al no hacer ninguna distinción particular, la norma resulta tan amplia que excluye a numerosas personas que pudieron haber sido condenadas por algún "*delito doloso que amerite más de un año de prisión*" en cualquier momento de sus vidas, o por algún delito contra bienes jurídicos que no se relacionen con el cargo que buscan ocupar. En ese sentido, podría darse el caso de que una persona hubiera sido condenada por afectar jardinerías públicas¹⁹ y que, por ello, se le impidiera ser titular del órgano interno de control; con lo cual resulta evidente que no se cumple la finalidad perseguida por el legislador local.

Por tanto, la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*" prevista como requisito para ocupar el cargo de titular del órgano interno de control, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador. Así, la medida resulta claramente sobreinclusiva, por lo que no se encuentra estrechamente relacionada con el fin constitucional que se persigue y, por tanto, resulta inconstitucional. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta comprobar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Por las razones mencionadas, el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso* para acceder a cargos públicos es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación, al no superar el test de escrutinio estricto.

* * *

¹⁹ **Código Penal para el Estado de México**

"**Artículo 228.** Al que en contravención a las disposiciones legales en materia de protección al ambiente o normas técnicas ambientales: I. El que derribe o trasplante un árbol en la vía pública o afecte negativamente áreas verdes o jardinerías públicas, dolosamente, sin autorización correspondiente; ... A los responsables de este delito se les impondrá prisión de dos a ocho años y de treinta a ciento cincuenta días multa."



En suma, concuerdo con la invalidez del requisito de *no haber sido condenado por delito doloso* para ser titular del órgano interno de control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; no obstante, considero que tuvo que haberse analizado mediante un test de escrutinio estricto y no un test ordinario de igualdad, al estar involucrada una categoría sospechosa.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 300/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo I, abril de 2022, página 77, con número de registro digital: 30515.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.), citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, con número de registro digital: 2010595.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de mayo de 2022.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el treinta de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 57/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que declaró la invalidez de la porción normativa "*y no haya sido condenado por delito doloso*" prevista en el artículo 7, fracción VII, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit,¹ el

¹ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit**

"**Artículo 7.** El Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Todos los habitantes del Estado gozarán sea cual fuere su condición:

"...

"**VII.** La libertad de trabajar y disponer de los productos del trabajo, de acuerdo con las prescripciones que establecen las leyes relativas.



cual, establece los requisitos para ser titular del Centro de Conciliación Laboral en la entidad.

La mayoría estimó que el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso* vulnera el principio de igualdad y el derecho de acceder a un cargo público en condiciones de igualdad, pues si bien persigue una finalidad constitucional válida, no resulta idóneo ni razonable, en tanto que no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar y resulta sobreinclusivo.

Formulo el presente voto concurrente, porque si bien coincido plenamente con la mayoría en cuanto a que la porción normativa impugnada es inconstitucional, no comparto la metodología ni las consideraciones por las razones que a continuación expresaré.

Desde mi perspectiva, el requisito en cuestión incide en una categoría sospechosa relacionada con las personas con antecedentes penales que, como grupo vulnerable que ha sido discriminado estructuralmente, encuadran en la cláusula "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*", a que se refiere el párrafo último del artículo 1o. de la Constitución General,² por lo que era necesario someterlo a un *test* de escrutinio estricto.

I. Criterio mayoritario.

El Pleno analizó el argumento en el que la accionante aduce que el requisito consistente en "*no haber sido condenado por delito doloso*" para acceder al cargo de titular del Centro de Conciliación Laboral en el Estado de Nayarit, resulta inconstitucional al vulnerar los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y de acceso a un cargo en el servicio público.

"...

"El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nayarit; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; y que goce de buena reputación **y no haya sido condenado por delito doloso.**" (Énfasis añadido).

² **Constitución General**

"Artículo 1o. ...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil **o cualquier otra que atente contra la dignidad humana** y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas." (Énfasis añadido).



A través de un "escrutinio ordinario o de razonabilidad", el Pleno concluyó que dicha porción normativa infringe el derecho de acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad, pues si bien persigue una finalidad constitucional válida –consistente en crear un filtro de acceso al cargo para asegurar que la persona designada actúe con rectitud, probidad y honorabilidad en su función–; no resulta idóneo ni razonable, porque no guarda una relación directa, clara e indefectible con el logro de tal finalidad, en tanto que no garantiza un correcto desempeño en el cargo, no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar y resulta sobreinclusivo.

En este sentido, el Pleno resolvió declarar la invalidez de la porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso" prevista en el artículo 7, fracción VII, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

II. Razones del voto concurrente.

Coincido plenamente en que la porción normativa en comentario vulnera el derecho a la igualdad, pero difiero de la metodología empleada por la mayoría, por las razones que a continuación expresaré.

Como adelanté, la norma impugnada hace una distinción que impacta directamente en una categoría sospechosa, por lo que la porción impugnada "y no haya sido condenado por delito doloso", contenida en el artículo 7, fracción VII, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit debió evaluarse conforme a un test de escrutinio estricto.

Como lo he sostenido en diversos votos –por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,³ 85/2018,⁴ 86/2018,⁵ 50/2019,⁶ 125/2019,⁷ 157/2017,⁸

³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁶ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para integrar el Comité de Contraloría Social del Estado de Hidalgo.

⁷ Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad iniciado de oficio para ejercer el cargo de director del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.



108/2020,⁹ 117/2020,¹⁰ 118/2020,¹¹ 184/2020,¹² 263/2020,¹³ 182/2020,¹⁴ 50/2021,¹⁵ y 192/2020¹⁶— **los antecedentes penales deben ser considerados una categoría sospechosa**, pues si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría que justifique una presunción de inconstitucionalidad, la Constitución no dispone un catálogo cerrado, pues prevé que podrá considerarse sospechosa "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*".

Así, desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación¹⁷ en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.¹⁸ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen reduciendo su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y marginando el resto de las virtudes y capacidades que poseen. Por ello, los anteceden-

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

¹⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno.

¹¹ Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de más de un año para ejercer el cargo de titular de la jefatura del SATTAM del Estado de Tamaulipas.

¹² Resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ejercer el cargo de Comisionado de Búsqueda de Personas del Estado de Guanajuato.

¹³ Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ejercer el cargo de Comisionado de Búsqueda de Personas del Estado de Nayarit.

¹⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

¹⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

¹⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

¹⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

¹⁸ México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?*, págs. 23-24.



tes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, me parece que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si **(i)** la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **(ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y **(iii)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.¹⁹

En este caso, se advierte que **la medida sí persigue una finalidad constitucionalmente importante**, ya que es posible desprender que el objetivo del legislador fue preservar un perfil adecuado de la persona que fungirá como titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nayarit, lo cual constituye un objetivo acorde con el primer párrafo de la fracción III del artículo 109 constitucional,²⁰ así como con el principio de profesionalismo que debe regir a los referidos centros en términos del artículo 123, apartado A, fracción XX, párrafo segundo, de la Constitución General.²¹

Sin embargo, **considero que la medida analizada no está estrechamente vinculada a la finalidad descrita**, ya que reviste carácter absoluto y resulta sobreinclusiva, al no permitir diferenciar los casos en que la comisión de un delito

¹⁹ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109, de título y subtítulo: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."

²⁰ **Constitución General**

"**Artículo. 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"**III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten **la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones ...**" (Énfasis añadido).

²¹ **Constitución General**

"**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"...

"**A.** Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

"**XX.** ...



doloso (por su tipo, gravedad o fecha de comisión) revela indudablemente la falta de aptitud de la persona que aspire a ocupar el cargo en cuestión.

De tal suerte que la amplitud con que está redactada la norma combatida, tiene como efecto la exclusión de las personas que –en indistinto momento de su vida– hubieran cometido cualquier delito doloso, sin tomar en cuenta que los antecedentes penales no reflejan nada concluyente sobre la calidad e idoneidad de la persona para ejercer el cargo.

Por tanto, si la porción normativa "*y no haya sido condenado por delito doloso*" prevista como requisito para poder ejercer el cargo de titular del Centro de Conciliación Laboral en el Estado de Nayarit, es en exceso amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador, la misma **resulta discriminatoria**.

Finalmente, reitero la importancia de reconocer los antecedentes penales como una categoría sospechosa, pues ello permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han cumplido una pena y contrarrestar el estigma social que padecen. Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar la discriminación estructural que limita sus oportunidades, y reafirmar categóricamente que deben ser tratados con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 57/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 529, con número de registro digital: 30418.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, con número de registro digital: 2010595.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de marzo de 2022.

"Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los centros de conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. **Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.** Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales." (Énfasis añadido).



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el once de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 65/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que declaró la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*" prevista en la fracción I del artículo 15 de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.¹

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido de la sentencia, lo hice por consideraciones distintas. A continuación explico las razones de mi voto.

I. Fallo mayoritario

En el primer apartado de la sentencia se analiza el argumento en el que la accionante aduce que el requisito consistente en tener la nacionalidad mexicana por nacimiento previsto para acceder al cargo de director general del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León es inconstitucional, porque el Congreso Local no se encuentra habilitado para establecer dicha calidad para el desempeño de un cargo público.

Para analizar dicho argumento, el Tribunal Pleno retoma las consideraciones de los precedentes en los que se ha analizado el requisito, consistente en tener la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a cargos públicos, partiendo específicamente de los resueltos más recientemente,² en los cuales

¹ Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León

"Artículo 15. Para ser director general del instituto, se requiere:

"I. Ser mexicano **por nacimiento** y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos (sic).

"..."

² Específicamente las acciones de inconstitucionalidad 111/2019 resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte; 113/2020 resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno; 182/2020 resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno; 192/2020 resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno; 39/2021 resuelta en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno; y, 6/2020 resuelta en sesión de diez de enero de dos mil veintidós, todas del Tribunal Pleno.



se ha sostenido que de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales se desprende que la Constitución General reservó de manera exclusiva al Constituyente Federal, la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de la mexicanidad por nacimiento, por lo que las Legislaturas de los Estados no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas.

A partir de lo anterior, el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*" prevista en la fracción I del artículo 15 de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

II. Razones del voto concurrente.

Si bien comparto la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*", prevista en la fracción I del artículo 15 de la citada ley, no comparto las consideraciones del fallo, pues en reiteradas ocasiones he señalado que solamente la Constitución General puede distinguir entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos.

En efecto, desde que se analizaron los primeros asuntos relacionados con este tema, como la acción de inconstitucionalidad 48/2009,³ he manifestado, contrario a lo expresado por la mayoría, que la interpretación más coherente del artículo 32 de la Constitución General con el principio de igualdad y no discriminación debe ser restrictiva, en el sentido antes apuntado; de modo que ni el Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Locales, pueden exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para acceder a cargos públicos, fuera de los casos previstos expresamente en la Norma Fundamental.

Al respecto, he señalado que esta interpretación es acorde con el principio pro persona, puesto que si los artículos 1o. de la Constitución General⁴ y 1.1 de

³ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de catorce de abril de dos mil once.

⁴ **Constitución General**

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.



la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵ prohíben la discriminación por origen nacional y el diverso 23.1, inciso c),⁶ de este instrumento internacional, dispone que todos los ciudadanos deben "*tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*", debe preferirse aquella interpretación constitucional que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos.

Incluso, al analizarse la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018,⁷ enfatiqué que, desde la reforma constitucional de febrero de dos mil once (previa a la "reforma en materia de derechos humanos" de junio del mismo año):

"... ya no era viable que ni las Legislaturas de los Estados ni el Congreso de la Unión estableciera distinciones entre categorías de mexicanos.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

5 Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 1. Obligación de respetar los derechos

"1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

6 Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

⁷ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de treinta de julio de dos mil veinte.



"Esto –para mí– queda mucho más claro con el texto actual del artículo 1o., que establece un bloque de constitucionalidad en que están incluidos no sólo los derechos humanos de fuente [nacional], sino todos los derechos humanos constitucionalizados de fuente internacional. Y por ello creo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas de los Estados pueden hacer esta distinción, con independencia de lo que diga una interpretación literal del artículo 32, porque –repito– creo que toda la Constitución se tiene que ver a la luz de una óptica distinta, que privilegia la vigencia y el desarrollo de los derechos humanos. Y reiteraré el voto concurrente que he emitido en diversos asuntos desde entonces."

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*" establecida en la fracción I del artículo 15 de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 65/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 622, con número de registro digital: 30430.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 121/2020 PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE COLIMA, ESTADO DE COLIMA.

En sesión pública celebrada el treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional 121/2020, en la que declaró la invalidez del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima,¹ así como la del punto de acuerdo para comparecer,

¹ Adicionado mediante el Decreto Núm. 193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve.



la del oficio DPL/1338/2020 y la del exhorto de veinticuatro de abril de dos mil veinte, aprobados por el Congreso del Estado de Colima.

Entre otros aspectos, se abordó el tema referente a la validez constitucional del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, y respecto del cual se decidió declarar su invalidez pues permitía al Congreso Local o a una de sus comisiones citar a cualquier servidor público municipal "*para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servidor público*".

Al respecto, aun cuando coincido en declarar la invalidez de la norma antes referida, y, por ende, la invalidez del acuerdo para comparecer y el acuerdo de exhortación; lo cierto es que no comparto algunas consideraciones que sustentan tal determinación. Para una mejor explicación, por un lado, me referiré a las consideraciones que sustentan la sentencia en este tema, para posteriormente ocuparme de exponer las razones por las que respetuosamente me aparto de ellas.

A. Posición mayoritaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Tribunal Pleno determinó que sí se observaron las diversas bases sustanciales señaladas en la normatividad local para la adición de la fracción IV al artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, por lo que no existió violación alguna de las formalidades esenciales del proceso de creación de normas que lleven a su invalidación; determinación que comparto y por la cual voté en el sentido de la resolución.

Además, el Tribunal Pleno concluyó que el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local que permite al Congreso Local o a una de sus comisiones citar a cualquier servidor público municipal para informar y explicar hechos o circunstancias que, por su naturaleza, resultan de trascendencia para la sociedad o para el buen desempeño del servicio, debe ser declarado inválido, así como los acuerdos impugnados al ser dicha porción normativa el fundamento de su invalidez; y si bien comparto el sentido de declarar la invalidez, me aparto de las consideraciones sostenidas en este apartado.

Las consideraciones mayoritarias para sostener dicha invalidez, se sustentaron en que la norma impugnada² vulnera la autonomía municipal; ya que afecta al

² **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima**

"Artículo 8o. El Congreso o una comisión legislativa podrá citar a cualquier servidor público de la administración pública estatal o paraestatal, municipal o paramunicipal, o a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública, en los siguientes casos:



ámbito de atribuciones del Municipio y vulnera el régimen previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 115, fracción I,³ en la medida que permite al Congreso Estatal someter a los servidores públicos del orden municipal para atender las citaciones que de manera unilateral les hace el Poder Legislativo, asignándoles de manera indebida funciones que no le fueron otorgadas constitucionalmente, ni son necesarias para el desarrollo de las facultades que se les confieren y que contrario a lo que manifiesta el poder demandado, el artículo impugnado, de ninguna manera, pretende regular la facultad de fiscalización de la cuenta pública.

Así como también, que la norma general impugnada que permite al Poder Legislativo Estatal someter a los funcionarios del orden municipal a atender a las citaciones que le hace de manera unilateral aquel Poder no tiene fundamento constitucional. Y que dados los principios de autonomía municipal y supremacía constitucional, las Legislaturas Estatales sólo podrían establecer supuestos para mandar a citar a funcionarios municipales cuando así lo permitiera la Constitución General, ya sea expresa o implícitamente cuando esa función resultara estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le fueron otorgadas al orden estatal y, además, que la función se ejerza sólo en los casos expresamente indispensables para hacer efectiva la facultad de que se trate.

Por otra parte, además señaló que, de no existir una facultad conferida constitucionalmente a la Legislatura Estatal para mandar a citar a los funcionarios municipales, los supuestos en los que permite la legislación secundaria impugnada hacer esta citación, son claramente contrarios a las competencias y funciones del Municipio.

"...

"IV. Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público."

³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"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:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.



Bajo las consideraciones anteriormente enunciadas, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, que establece: "Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público."

Al respecto, suscribo el presente voto para exponer las razones por las cuales, si bien coincido con la invalidez del artículo impugnado, no comparto las argumentaciones con las cuales se llegó a tal conclusión.

B. Motivos de disenso en contra de la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno

Como anticipé, coincido con la declaratoria de invalidez del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima; sin embargo, no comparto algunas de las consideraciones que la sustentan, las cuales, a efecto de brindar mayor orden, explicaré en los siguientes apartados.

1. No existe justificación para exigir que este tipo de comparecencias se establezcan en la Constitución General.

En primer lugar, me parece que no hay justificación para exigir que este tipo de comparecencias se establezcan en la Constitución General. Esto pues, aunque el control político de los gobiernos municipales a cargo de los Congresos Estatales no está regulado en la Constitución General; sin embargo –desde mi punto de vista– puede fincarse en la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular que deriva del artículo 115, así como del principio de división de poderes del diverso 116 y de su autonomía, en atención a lo dispuesto por los numerales 40 y 124, todos de la Constitución General.

Tampoco encuentro fundamento para la posición mayoritaria que encuentra una reserva de fuente en el sentido de que este tipo de intervenciones tiene que estar regulado en la Constitución Local. El Congreso, válidamente y como sucede en la mayoría de los casos, en su ley orgánica puede desarrollar las facultades constitucionales con las que cuenta.

2. La facultad de llamar a comparecer a funcionarios municipales no le está vedada a los Congresos Locales.

Ahora bien, aunque estoy de acuerdo con la invalidez del precepto impugnado por la forma en que está redactado –que es muy general y, por tanto, sobreinclu-



siva-, no comparto que esté vedado a los Congresos poder llamar a comparecer a funcionarios municipales.

Si bien es cierto que el Municipio es un órgano diferenciado del Gobierno Estatal, con autonomía constitucional como órgano de gobierno y con exclusividad competencial en determinadas funciones y servicios públicos, esto no significa que sea un órgano autárquico o "independiente" del Estado al que pertenece, pues en términos del artículo 115 constitucional, los Municipios forman parte de la forma de gobierno republicana y representativa estatal. Si bien es un nivel de gobierno autónomo, en términos del precepto mencionado, los Estados deberán adoptar 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.

La representatividad antes enunciada, que se deposita por excelencia en el Poder Legislativo, implica que los Congresos tienen múltiples interacciones con el Poder Ejecutivo y el Judicial, los órganos autónomos, los tribunales administrativos y, desde luego, con los Municipios y sus Ayuntamientos.

Como órgano democrático representativo por excelencia, los Congresos tienen controles políticos y jurídicos respecto de las administraciones públicas estatales y municipales, que van más allá del procedimiento legislativo o del procedimiento jurídico de fiscalización. Los Congresos al día de hoy, en atención a la representatividad que reflejan, la pluralidad de su composición, y el importante papel de las minorías legislativas para realizar un contrapeso del Poder Ejecutivo; ejercen controles parlamentarios, incluyendo en dicho término toda la actividad de las Cámaras destinada a vigilar la acción jurídica y política del gobierno o de otros entes públicos, lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata. El debate público que se realiza en el Congreso a través de los debates internos, los puntos de acuerdo, las comparecencias, etcétera, son elementos básicos para la eficacia del principio de división de poderes,⁴ ya que se trata de controlar todas las áreas en las que el gobierno interviene, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión.

En ese sentido, el control político parlamentario es en esencia un control político, y como tal es subjetivo, por lo que no deriva de la existencia de un parámetro

⁴ Que en última instancia funciona a través de un sistema de pesos y contrapesos.



fijo de valoración como sucede en el control jurídico, sino descansa en la apreciación que realiza el órgano controlante, a través de los acuerdos que van logrando los grupos parlamentarios. Dicho control puede ser sucesivo y previo, de manera que puede recaer tanto sobre actividades consumadas, como actividades que se están realizando o bien, actividades futuras.⁵

A diferencia del control jurídico, en el control político, el ejercicio forma parte ya de un resultado, que pasa por evidenciar que el ejercicio del poder está siendo controlado y el hecho de que este control no lleve aparejadas sanciones inmediatas, no le priva de relevancia; pues lo que persigue el control parlamentario es vigilar y controlar las áreas en las que el gobierno interviene, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión. Por ello, el control político no puede sujetarse a las rígidas reglas del control jurídico pues sus consecuencias no son inmediatas ni vinculantes, sino que se desenvuelven en el terreno del debate público.

Forman parte de este tipo de control, las comparecencias del gobierno frente al Congreso, que en el caso de la Constitución General las encontramos en el artículo 93, párrafo segundo,⁶ que regula que cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

También forman parte de este control, las comparecencias del gobierno frente al Congreso, en el caso de la Constitución General, las de los miembros del gabinete reguladas en el artículo 69 constitucional con relación al informe que,

⁵ Mora-Donatto, Cecilia. (2010). Oposición y control parlamentario en México. Cuestiones constitucionales, (23), 121-151. Recuperado en 28 de mayo de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-9193201000200005&lng=es&tng=es..

⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 93.** Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas."



por escrito, debe presentar el presidente de la República,⁷ donde cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado, y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.

Un segundo tipo de comparecencias son las que regula el artículo 93 constitucional,⁸ tanto en su párrafo primero, que obliga a los secretarios de despacho, luego de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, a dar cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos, como en su párrafo segundo, que regula que cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Este tipo de comparecencias, como lo constata la práctica, tiene como finalidad que las Cámaras reciban informes de determinados servidores públicos y después puedan ser cuestionados sobre sus actividades.

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 69. En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad."

8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 93. Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos.

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas."



Ahora bien, este tipo de control político a cargo de los Congresos Estatales no está regulado a nivel estatal propiamente en la Constitución General –tal como lo mencioné en el apartado anterior–; sin embargo, puede fincarse en principios tales como la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular que deriva del artículo 115 y del principio de división de poderes del diverso 116, así como de su autonomía en atención a lo dispuesto por los numerales 40 y 124, todos de la Constitución General, de los que derivan las reglas para su integración, la facultad de aprobar el presupuesto de egresos y algunas reglas para las remuneraciones, la obligación de tener entidades estatales de fiscalización, la aprobación de la cuenta pública y la obligación de prever la iniciativa ciudadana.

Además de fincarse en los principios antes mencionados, el control político debe desarrollarse en los términos que prevean las Constituciones Estatales y las leyes locales, que gozan de una expansividad sumamente importante que tiene su fundamento en la autonomía de las entidades federativas y en la representatividad de los órganos legislativos. Reitero, es un control político que no puede sujetarse a las rígidas reglas del control jurídico, por lo que encuentro inexacta la premisa de la que parte la sentencia; aun cuando esta discrecionalidad no puede tornarse en arbitraria.

Ahora, esto no implica desconocer el papel de las y los regidores como representantes al interior del Ayuntamiento; desde luego, estos ejercen un control sumamente importante y son el primer mecanismo de control interno de la administración pública municipal. Sin embargo, los Congresos también tienen qué decir frente a los Municipios, sobre todo cuando éstos tratan asuntos de su competencia como una suerte de control de naturaleza política externo.

Para justificar lo anterior, es necesario recapitular sobre la interacción amplia de los Congresos Estatales con los Municipios, como son la determinación de la duración del Ayuntamiento, la suspensión y la desaparición de Ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros y, en su caso, el nombramiento de Consejos Municipales, la determinación de las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, las normas en ausencia de reglamento, etcétera, la regulación de facultades concurrentes, la regulación de la conurbación, la aprobación de asociaciones municipales, el régimen de leyes de ingreso y de deuda pública y el régimen laboral que tienen como justificación precisamente la representación del órgano legislativo.



Se trata de una interacción que tiene como fundamento el carácter representativo del Congreso; por ello el control político a cargo del Poder Legislativo Estatal respecto de muchos actos que realiza el Municipio resulta natural.

La representatividad de los Congresos y su carácter como órgano de control político, no sólo se ejerce frente al Ejecutivo, sino frente a todos los poderes, órganos autónomos, tribunales; frente a cualquier órgano de poder público e, insistimos en la naturaleza de dicho control que no tiene por alcance la modificación o revocación de los actos del Ayuntamiento o de la administración pública municipal, sino tan sólo su control frente a la opinión pública.

Así, por ejemplo, parte de este control se refleja en términos del segundo párrafo del artículo 102, apartado B, constitucional cuando no se acepta una recomendación de la CNDH o de los ombudsperson locales, o cuando habiendo sido aceptada no es cumplida, teniendo éstos la facultad de solicitar a la Cámara de Senadores o a la Legislatura Estatal, según corresponda, la comparecencia, para que aquéllos expliquen el motivo de su negativa; se trata de control político, una función connatural de los órganos legislativos, necesaria para una verdadera democracia.

El control político, por sus propias características, únicamente puede llegar a configurar un caso de intromisión, puesto que las actuaciones que con motivo de éste se toman no generan propiamente una vinculación jurídica que pueda llevar a revocar los actos del Ayuntamiento o de la administración pública municipal.

Por ello, considero que el control político en el caso de los Municipios únicamente podría implicar un caso de intromisión, cuando el acto respecto del cual se solicita la comparecencia sea de la competencia exclusiva de los Municipios.

Sin embargo, considero que, de manera enunciativa y no limitativa en los siguientes casos no puede considerarse que exista intromisión:

- a) Cuando el motivo por el que se solicite la comparecencia se desenvuelva en una esfera de interacción constitucional entre el Congreso y el Municipio, ya sea a nivel de la Constitución General o de la Constitución Local.
- b) Cuando el acto respecto del cual se solicita la comparecencia no sea de la competencia exclusiva municipal.



Lo anterior, pues existen casos en los que válidamente se puede llamar a los servidores públicos municipales, por ejemplo, cuando se trata de utilización de recursos públicos estatales o federales, que se han asignado por medio del Estado, o bien, en función de alguna facultad coordinada entre el Estado y el Municipio para la realización de algún servicio público.

De tal suerte, aun cuando coincido con la sentencia porque la redacción de la norma invalidada permite que en cualquier caso y en cualquier supuesto se pueda llamar a servidores públicos municipales a comparecer, no sustento dicha conclusión en que se deba a su falta de fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Constitución Local, y, tampoco estoy por afirmar que en ningún supuesto se pueda llamar a comparecer a servidores y servidoras públicos municipales, razones por las cuales formulé la presente concurrencia.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 121/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 586, con número de registro digital: 30066.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se analizó la validez de las fracciones V y VI del artículo 70 Bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán; esto, ya que las fracciones impugnadas establecen como requisito para ser autoridad auxiliar de los Ayuntamientos de dicha entidad no haber sido condenado por delitos graves ni sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos.

Por lo que hace a la fracción V del artículo 70 Bis de la ley en comento, se determinó que el requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves era inválido, luego de advertir dos problemas: (i) determinar qué debía entenderse como "no haber sido sentenciado"; y (ii) que la



norma era sobreinclusiva y no atendía a la estricta conexión con la función del cargo, al incluir todo el catálogo de delitos graves.

En cuanto al primer problema, los Ministros integrantes de la mayoría refirieron que la porción normativa "no haber sido sentenciada" podía implicar que se trata de una sentencia definitiva, por lo que entenderlo de esa forma violentaría el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento y se configuraría un impedimento para ocupar el cargo de autoridad auxiliar, así como el derecho a ser votado; no obstante, se determinó que se podría realizar una interpretación conforme en el sentido de entender que el impedimento se actualizaría únicamente cuando se tratara de una condena definitiva y la persona se encontrara cumpliendo la sanción aplicada.

Hecho lo anterior, se consideró que debía declararse la invalidez de la norma, en cuanto al segundo problema; esto, ya que la norma es sobreinclusiva al aludir a todos los delitos graves y porque se encuentran inmersos delitos que no necesariamente tienen relación con el tipo de funciones que deben desempeñar las autoridades auxiliares.

Sin embargo, respetuosamente no comparto la determinación tomada en este punto, toda vez que la interpretación conforme que se sostiene en realidad se traduce en una legislación de esta Suprema Corte; lo anterior está vedado, dado que la lectura de la fracción V impugnada hace evidente que sí existe una restricción injustificada en tanto señala como un impedimento el tener una condena por delito grave, sin referirse a una condena firme, pero **sobre todo sin establecer una limitación temporal.**

En ese sentido, me parece que la interpretación conforme que se propone excede ese ejercicio debido a que pretende incorporar elementos que no contiene la norma, sobre todo respecto a limitar la restricción contenida en dichos preceptos sólo por el tiempo que dure la condena o la pena de prisión que se determine para el delito grave; en ese sentido, considero que en este caso sí debía declararse la invalidez de la porción normativa impugnada a efecto de que sea el legislador el que incorpore los límites a la restricción establecida y con ello hacerlas acordes a la Constitución Federal y a los tratados internacionales firmados por México.

Así, considero que la forma en que está configurada la restricción al cargo, se establece sin importar que se encuentren pendientes de resolución medios de defensa con lo que se **transgrede el principio de presunción de inocencia;**



aunado a que la restricción al derecho a ser votado **se vuelve atemporal y, por ende, vitalicia.**

Por lo expuesto, me parece que basta el primer problema (la ambigüedad de la porción normativa "no haber sido sentenciado") para determinar la invalidez de la fracción V del artículo 70 Bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán; de ahí que, si bien respetuosamente no coincido en este aspecto con los Ministros de la mayoría, finalmente considero que debe declararse la invalidez de la norma impugnada.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 108/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1512, con número de registro digital: 29873.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 40, 41, 42 y del 45 al 49 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas; puesto que como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en cada caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.



Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 178/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 275, con número de registro digital: 30416.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2021 Y SU ACUMULADA 37/2021, RESUELTA EN SESIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL ONCE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

En sesión de once de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la inconstitucionalidad de algunas porciones normativas de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

Lo anterior, al analizar normas que establecían infracciones por conductas indeterminadas o imprecisas y cobros por el derecho de acceso a la información; en relación con estas últimas, se sostuvo su inconstitucionalidad por violación al



principio de gratuidad, toda vez que no se justificó por el legislador local si las tarifas atendían a elementos objetivos y razonables en función del costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, si bien comparto el sentido de la ejecutoria, me parece que aquellas porciones normativas que contienen cuotas iguales o menores a \$1.00 (un peso 00/100 moneda nacional) por copias simples e impresión de documentos, y de \$10.00 (diez pesos 00/100 moneda nacional) por información entregada en disco compacto o DVD, no resultan inconstitucionales, toda vez que, con independencia de que el legislador no hubiere justificado los costos respectivos, dichas cuotas no resultan notoriamente desproporcionales.

De ahí que no comparto la declaratoria de invalidez de los siguientes artículos:

Ley de Ingresos del Municipio de Acanceh, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 29. El cobro de los derechos por los servicios de la Unidad Municipal de Acceso a la Información, que preste el Ayuntamiento se realizará de acuerdo con las siguientes tarifas:

"...

"II. Emisión de copias simples \$1.00 por hoja

"III. Información en discos magnéticos y disco compacto \$10.00 c/u

"IV. Información (sic) disco de video digital \$10.00 c/u."

Ley de Ingresos del Municipio de Akil, Yucatán, para el ejercicio fiscal de 2021

"Artículo 27. Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública Municipal, se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:

"I. Emisión de copias simples \$1.00

"...



"III. Información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Información certificada en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"V. Información en DVD \$10.00

"VI. Información certificada en DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Buctutz, Yucatán, para el ejercicio fiscal de 2021

"Artículo 27. El cobro de los derechos por los servicios de la Unidad de Acceso a la Información que preste el Ayuntamiento se realizará de acuerdo con las siguientes tarifas:

"...

"II. Emisión de copias simples \$1.00 por hoja

"III. Información en discos magnéticos y C.D. \$10.00 c/u

"IV. Información en DVD \$10.00 c/u."

Ley de Ingresos del Municipio de Cacalchén, Yucatán, para el ejercicio fiscal de 2021

"Artículo 39. Los derechos a que se refiere este capítulo, se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas:

"Por cada copia simple \$1.00

"...

"Por cada disco compacto \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Cansahcab, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 19. Los derechos por el servicio que proporciona la unidad de Acceso a la Información Pública Municipal, se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas.



"I. Por cada copia simple \$1.00

"...

"III. Por información en diskette \$10.00

"IV. Por información en DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Cantamayec, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 40. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Cenotillo, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 40. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple tamaño carta \$1.00

"...

"III. Por información en discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Chacsinkin, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 35. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:



"I. Por copia de (sic) simple tamaño carta 1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD 10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Chankom, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 35. Son sujetos obligados al pago de derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal de Chankom, las personas físicas que soliciten, cualesquiera de los servicios a que se refiere este capítulo.

"Los derechos a los que se refiere este capítulo se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00 ..."

Ley de Ingresos del Municipio de Chapab, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 39. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."



Ley de Ingresos del Municipio de Chemax, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 39. Son objeto de este derecho los servicios que preste la Unidad de Acceso a la Información Pública, por los que se pagará:

"I. Por cada copia simple que expida el Ayuntamiento de acuerdo a la Ley de Acceso (sic) la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán \$1.00

"II. Por cada disquete que expida el Ayuntamiento de acuerdo a la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán \$10.00

"III. Por cada disco compacto que expida el Ayuntamiento de acuerdo a la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Chichimilá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 11. Por los servicios que preste el ayuntamiento, en cumplimiento del artículo 6 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, se cobrará de acuerdo a la siguiente tarifa:

"I. Por cada copia simple \$1.00

"...

"IV. Por disco compacto \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Chikindzonot, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 32. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00



"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Chumayel, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 39. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD y *USB* \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Cuzamá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 34. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Dzan, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 39. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."



Ley de Ingresos del Municipio de Dzitás, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 39. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Dzoncauich, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 34. Los sujetos pagarán los derechos por los servicios que soliciten a la Unidad de Acceso a la Información Pública:

"I. Por cada copia simple tamaño carta \$1.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Hochtún, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 33. Los sujetos pagarán los derechos por los servicios que soliciten a la Unidad de Acceso a la Información:

"a) Por cada copia simple tamaño carta \$1.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Homún, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 32. Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la Información Pública, se pagarán conforme a lo siguiente:

"...

"II. Emisión de copias simples \$1.00 por hoja

"III. Información en discos magnéticos y C.D. \$10.00 c/u."



Ley de Ingresos del Municipio de Izamal, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 41. Los derechos a que se refiere esta sección se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"Por copia simple \$1.00 por hoja

"...

"Por información en discos magnéticos y C.D. \$10.00. c/u

"Por información en DVD \$10.00 c/u."

Ley de Ingresos del Municipio de Kantunil, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 33. Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la Información, se pagarán conforme a lo siguiente:

"I. Por cada copia simple \$1.00 por hoja."

Ley de Ingresos del Municipio de Kaua, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 41. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Mama, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 29. Los derechos por los costos derivados al servicio de la Unidad Municipal de Acceso a la Información, son los siguientes:

"I. Por cada copia fotostática simple \$1.00 ..."



Ley de Ingresos del Municipio de Maní, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 41. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Maxcanú, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 27. El cobro de los derechos por los servicios de la Unidad de Acceso a la Información que preste el Ayuntamiento se realizará de acuerdo con las siguientes tarifas:

"...

"II. Emisión de copias simples \$1.00 por hoja.

"III. Información en discos magnéticos y \$10.00 cada uno

"IV. Información en DVD \$10.00 cada uno."

Ley de Ingresos del Municipio de Mayapán, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 18.** Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:

"I. Por cada copia simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00 c/u

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00.c/u."



Ley de Ingresos del Municipio de Mocochá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 36. Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal, se pagarán conforme a lo siguiente:

"I. Por cada copia simple \$1.00 por hoja

"...

"III. Por cada disco magnético o disco compacto que expida la unidad de Acceso a la Información Pública \$10.00 por disco."

Ley de Ingresos del Municipio de Muxupip, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 33.** Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Opichén, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 32. Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Transparencia, se pagarán conforme a lo siguiente:

"...

"II. Emisión de copias simples \$1.00 pesos por hoja

"III. Información en discos magnéticos y C.D. \$10.00 pesos por disco."

Ley de Ingresos del Municipio de Panabá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 35. Los derechos por los costos derivados al servicio de acceso a la información, son los siguientes:

"I. Por cada copia fotostática simple \$1.00 ..."



Ley de Ingresos del Municipio de Samahil, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 41. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Sanahcat, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 33. Los derechos por los servicios que preste la unidad de Acceso a la Información Pública, se pagarán conforme a lo siguiente:

"I. Por cada copia simple \$1.00 por hoja. ..."

Ley de Ingresos del Municipio de Sinanché, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 41. El cobro de los derechos por los servicios de la Unidad de Acceso a la Información que preste el Ayuntamiento se realizará de acuerdo con las siguientes tarifas:

"...

"II. Emisión de copias simples \$1.00 por hoja

"III. Información en discos magnéticos y C.D \$10.00 cada una

"IV. Información en DVD \$10.00 cada una."

Ley de Ingresos del Municipio de Tahmek, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 32. Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la Información Pública, se pagarán conforme a lo siguiente:



"...

"II. Emisión de copias simples \$1.00 por hoja

"III. Información en discos magnéticos y C.D. \$10.00 c/u."

Ley de Ingresos del Municipio de Teabo, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 29. El cobro de los derechos por los servicios de la Unidad Municipal de Acceso a la Información, que preste el Ayuntamiento se realizará de acuerdo con las siguientes tarifas:

"...

"II. Emisión de copias simples \$1.00 por hoja

"III. Información en discos magnéticos y disco compacto \$10.00 c/u

"IV. Información disco de video digital \$10.00 c/u."

Ley de Ingresos del Municipio de Tekit, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 35. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Temozón, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 36. Los sujetos pagarán los derechos por los servicios que soliciten de la Unidad Municipal de Acceso a la Información:

"I. Por cada copia simple tamaño carta \$1.00



"II. Por cada copia simple tamaño oficio \$1.00

"...

"V. Por la información solicitada grabada en disco compacto \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Tetiz, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 35. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Ticul, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 41. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Tinum, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 35. Son sujetos obligados al pago de derechos por los servicios que presta la unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de Tinum, Yucatán, las personas físicas o morales que soliciten los servicios a que se refiere este capítulo.



"Los pagos se efectuarán de acuerdo a la siguiente tabla o clasificación:

"I. Copia simple tamaño carta \$1.00

"II. Copia simple tamaño oficio \$1.00

"...

"IV. Información en disco magnético \$10.00

"V. Información en DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Tixcacalcupul, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 33. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Tixméhuac, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 18. Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:

"I. Por cada copia simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00 c/u

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00.c/u."



Ley de Ingresos del Municipio de Tixpéual, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 25. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

"I. Por copia de (sic) simple \$1.00

"...

"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00

"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Tunkás, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 33. Los derechos por servicios que proporciona la unidad de Acceso a la Información Pública Municipal se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:

"I. Por cada copia simple \$1.00

"...

"IV (sic). Por información en DVD \$10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Ucú, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 43. Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la Información, se pagarán conforme a lo siguiente:

"I. Por cada copia simple \$1.00 por hoja.

"...

"III. Por CD y/o DVD \$10.00 por disco."

Ley de Ingresos del Municipio de Yaxcabá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 15. Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:



"I. Por cada copia simple \$1.00 ..."

Ley de Ingresos del Municipio de Yaxkukul, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 37. El cobro de los derechos por los Servicios de la Unidad de Acceso a la Información que preste el Ayuntamiento se realizará de acuerdo con las siguientes tarifas:

"...

"II. Emisión de copias simples \$1.00 por hoja

"III. Información en discos magnéticos y C.D. \$10.00 c/u

"IV. Información en DVD \$10.00 c/u."

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 23/2021 y su acumulada 37/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 346, con número de registro digital: 30341.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2021, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL VEINTITRÉS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO.

En sesión pública de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la inconstitucionalidad de los artículos que regulan cobros por la reproducción de información en copias simples y certificadas, en medios magnéticos y discos compactos en diversas Leyes de Ingresos para algunos Municipios del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno; lo anterior, al contravenir el principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información pública.



El Tribunal Pleno llegó a esa conclusión, al determinar que el legislador no justificó los cobros o tarifas por el acceso a la información, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional que rige en la materia de transparencia y acceso a la información pública.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, comparto el sentido de la ejecutoria; sin embargo, no coincido con las consideraciones relativas a las cuotas menores de \$1.00 (un peso 00/100 M.N.), por copias simples y de \$20 (veinte pesos 00/100 M.N.) por la información entregada en disco compacto (CD) o DVD, pues considero que esas cuotas no resultan notoriamente desproporcionales, con independencia de que el legislador no hubiere justificado los costos respectivos.

De ahí que no comparto la declaratoria de invalidez de los siguientes artículos:

1. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Baca, fracciones II, III y IV.
2. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Bokobá, fracciones I y III.
3. Artículo 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calotmul, fracciones I, III y IV.
4. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Celestún, fracciones I, III y IV.
5. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chicxulub Pueblo, fracciones I, III y IV.
6. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Conkal, fracciones II, III y IV.
7. Artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuncunul, incisos a), c) y d).
8. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzemul, fracciones II, III y IV.
9. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzilám de Bravo, fracciones I, III y IV.
10. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzilam González, fracciones I y IV.



11. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Espita, fracciones I y IV.
12. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huhí, fracciones I y IV.
13. Artículo 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hunucmá, fracciones I y IV.
14. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixil, fracciones I, III y IV.
15. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kanasín, incisos a), c) y d).
16. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kinchil, fracciones I, III y IV.
17. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kopomá, fracciones I y III.
18. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muna, fracciones I y III.
19. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oxkutzcab, fracciones III y IV.
20. Artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peto, fracciones I, III y IV.
21. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Quintana Roo, en la parte relativa al cobro por copias simples y por información en CD o DVD.
22. Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Río Lagartos, en la parte relativa al cobro por copias simples, discos magnéticos y disco compacto, y disco de video digital.
23. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe, fracciones I y IV.
24. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Elena, fracciones II, III y IV.
25. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Seyé, fracciones I, III y IV.
26. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sotuta, fracciones II, III y IV.
27. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sucilá, fracciones I y IV.



28. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sudzal, fracciones I y III.
29. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Suma de Hidalgo, fracciones II, III y IV.
30. Artículo 39 de la Ley Ingresos del Municipio de Tecoh, fracciones II, III y IV.
31. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tekantó, fracciones I y III.
32. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Telchac Pueblo, fracciones I y III.
33. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Telchac Puerto, fracciones I, III y IV.
34. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepakán, fracciones I, III y IV.
35. Artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teya, fracciones I y III.
36. Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Timucuy, fracciones I y III.
37. Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, fracciones I, III y IV.
38. Artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizimín, fracciones I, III y IV.
39. Artículo 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Umán, fracciones I y III.
40. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xocchel, fracciones I, III y IV.
41. Artículo 41 de Ley de Ingresos del Municipio de Yobaín, fracciones I, III y IV.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 25/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 504, con número de registro digital: 30250.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 75/2021.

1. En sesión pública ordinaria celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno invalidó diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, que regulaban cobros por el derecho de alumbrado público, así como por la expedición de certificaciones y constancias.
2. Si bien comparto la invalidez del artículo 52 impugnado, sin embargo, me separo del estudio del principio de gratuidad en el acceso a la información, desarrollado en el tema 2, derechos por la expedición de certificaciones y constancias.

I. Razones de la mayoría.

3. En el tema 2, el Pleno declaró la invalidez del artículo 52, fracciones I, V, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, por establecer cobros por derechos que eran desproporcionales para la expedición de constancias y copias certificadas y por búsqueda de documentos en el archivo municipal. Además de lo expuesto, se adicionó que el precepto referido no proporcionaba certeza respecto a si los servicios gravados encuentran o no relación con el derecho de acceso a la información, pues de estimarse así bajo dicho parámetro también resultaría inválido.

II. Razones del disenso.

4. En mi opinión, para declarar la invalidez de las fracciones I, V, XIII, y XIV del artículo 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, bastaba que su análisis se efectuara a la luz del parámetro de proporcionalidad tributaria.
5. Tal y como lo he sostenido en el Pleno, al resolver otros asuntos sobre derechos,¹ considero que si las porciones normativas impugnadas se refieren a cobros por derechos por la expedición de constancias, copias certificadas y búsqueda de documentos en el archivo municipal y no al derecho de acceso a la información, entonces se deben analizar únicamente a partir del principio de proporcionalidad tributaria. Por lo anterior, me separo específicamente de las

¹ Como lo manifesté en la sesión de siete de octubre de dos mil veintiuno, en la que se discutió la acción de inconstitucionalidad 33/2021.



consideraciones de los párrafos 66 a 79 y 80 en los cuales se utiliza como parámetro constitucional, además, el derecho de acceso a la información para analizar, en el tema 2, las referidas porciones normativas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 75/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 207, con número de registro digital: 30370.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de marzo de 2022.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2019.

Al resolver este asunto, el veinte de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de la porción normativa "el cual será de carácter reservado", contenida en los artículos 61, párrafo último, 63, párrafo tercero, y 66, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformados mediante el Decreto Número 27296/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de septiembre de dos mil diecinueve.

El contenido de los artículos 61, último párrafo, 63, tercer párrafo, y 66, quinto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, es el siguiente:

"Artículo 61. Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia durarán en el ejercicio de su encargo doce años improrrogables, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de ley.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

"Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia se retirarán de sus cargos en forma forzosa o voluntaria.

"Son causas de retiro forzoso:

"I. Haber concluido el periodo por el que fue electo;



"II. Haber cumplido setenta años de edad;

"III. La incapacidad total permanente declarada por autoridad judicial o administrativa competente; o,

"IV. No aprobar las evaluaciones de control de confianza.

"Las evaluaciones de control de confianza serán aplicables cada cuatro años a Magistrados, mismas que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado."

"Artículo 63. Los Jueces de primera instancia, menores y de paz, serán elegidos por el Consejo de la Judicatura, con base en los criterios, requisitos y procedimientos que establezca esta Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial; el periodo de ejercicio judicial de un Juez será de cuatro años, al vencimiento del cual podrá ser reelecto. Los Jueces de primera instancia a fin de ser reelectos, deberán acreditar previamente la aprobación de las evaluaciones de control de confianza.

"Los Jueces que sean reelectos por segunda ocasión, sólo podrán ser privados de su puesto en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes secundarias en materia de responsabilidad de los servidores públicos. Durante su ejercicio, los Jueces sólo podrán ser removidos o cambiados de adscripción por acuerdo del Consejo de la Judicatura dictado en los términos que establezca la ley.

"Las evaluaciones de control de confianza serán aplicables cada cuatro años a Jueces, las que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado. Será causa de retiro forzoso el no acreditar las evaluaciones de control de confianza.

"En la designación de Jueces de primera instancia, será obligatorio observar el principio de alternancia para la paridad de género."

"Artículo 66. Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa durarán en su encargo doce años improrrogables, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de ley.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezcan esta Constitución, las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.



"Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa se retirarán de sus cargos en forma forzosa o voluntaria.

"Son causas de retiro forzoso:

"I. Haber concluido el periodo por el que fue electo;

"II. Haber cumplido setenta años de edad;

"III. La incapacidad total permanente declarada por autoridad judicial o administrativa competente; o,

"IV. No aprobar las evaluaciones de control de confianza.

"Las evaluaciones de control de confianza, serán cada cuatro años mismas que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado.

"Los requisitos para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa serán los mismos que esta Constitución establece para los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.

"Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa serán elegidos mediante el procedimiento de designación de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado señalado en esta Constitución.

"En la designación de Magistrados es obligatorio observar el principio de alternancia para la paridad de género."

En la ejecutoria de mérito, la mayoría del Tribunal Pleno estimó que a través de la vinculación de diversas disposiciones, que integran el sistema normativo del que forman parte las normas impugnadas, al interpretarse de forma sistemática y con el sentido interpretativo que se asigna como producto de ese ejercicio, es posible considerar que los artículos 61, último párrafo, 63, tercer párrafo y 66, quinto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, son conformes a lo dispuesto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, fundamentalmente, bajo las siguientes consideraciones:

- Es infundado el concepto de invalidez hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que alegó que las porciones impugnadas son contrarias al derecho humano de acceso a la información y al principio de



máxima publicidad, toda vez que establecen una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en los expedientes laborales de los Jueces de Primera Instancia, Menores y de Paz, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, así como de los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, todos del Estado de Jalisco.

- Conforme a lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 66/2019 y 80/2018, es posible realizar una interpretación sistemática del sistema normativo del que forman parte las normas impugnadas, cuando remiten a lo dispuesto en la ley general de la materia y bajo esa perspectiva es posible determinar que las normas controvertidas son conformes a la Constitución Federal.
- En ese sentido, con base en la interpretación sistemática de los artículos 56 y 58 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 3, 17, 18 y 19 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como los artículos 104 y 105 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las disposiciones impugnadas no establecen una regla genérica que restrinja el ejercicio del derecho de acceso a la información, porque toda la información contenida en los expedientes laborales de los funcionarios judiciales, a los que se refieren las normas, será pública y accesible en los términos y condiciones que establecen las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, conforme a la cual, los sujetos obligados deben aplicar la prueba de daño.
- En cuanto al artículo 17 de la ley local de la materia, respecto a la información reservada, se establece un catálogo de la que se debe clasificar como tal, siendo la información pública cuya difusión comprometa la seguridad del Estado o del Municipio, su seguridad pública o la seguridad e integridad de quienes laboren o hayan laborado en esas áreas, excepto sus remuneraciones, entre otros supuestos; dañe la estabilidad financiera del Estado o sus Municipios; y ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona, entre otros supuestos.
- El artículo 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios establece la realización de la prueba de daño, como parámetro para determinar si la información en posesión de sujetos obligados debe ser clasificada como reservada o no.
- Finalmente, por lo que ve a la temporalidad de la reserva de información, la ley local de la materia, en el artículo 19, establece que no podrá exceder de cinco



años, con excepción de los supuestos en que se ponga en riesgo la seguridad en tanto subsista esa circunstancia.

Comparto el sentido de lo resuelto por este Alto Tribunal, esto es, el reconocimiento de la validez de las normas impugnadas, artículos 61, último párrafo, 63, tercer párrafo, y 66, quinto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, pero lo hago por consideraciones totalmente distintas.

Al respecto, si bien mi criterio en otros asuntos en torno al derecho humano de acceso a la información ha sido por la invalidez de normas que establecen una reserva absoluta, indeterminada y previa, en el caso en particular, **no se puede soslayar** que las normas impugnadas reservan la información relativa a evaluaciones de control de confianza de los **Jueces y Magistrados** del Estado de Jalisco.

Esto es, aun cuando en la acción de inconstitucionalidad de que se trata no haya habido sobre ello un motivo de impugnación, lo cierto es que no se puede dejar de advertir que **los sujetos a los que se refieren las normas impugnadas son juzgadores, cuya legitimidad se sustenta en la confianza que se ganan con su actuar, de forma que las resoluciones posteriores a esa evaluación dañarían a la administración de justicia.**

De esta forma, estoy en contra de que se realicen evaluaciones o controles de confianza a los Jueces, en tanto que ello es francamente contrario a lo dispuesto por la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, que establece que:

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"...

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados."



En ese contexto, considero que el diseño que el legislador emplee para cumplir con lo dispuesto por el artículo 116, fracción III, constitucional tiene que respetar necesariamente la independencia de los juzgadores en el ejercicio de sus funciones.

Sobre ello, es preciso recordar que en la controversia constitucional 86/2012,¹ se determinó que la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen de evaluación y control de confianza previsto en la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios (publicada el veintiuno de julio de dos mil doce), **vulneraba los principios constitucionales de autonomía e independencia judiciales**, en detrimento del principio de división de poderes.

Al efecto, en ese precedente, el Pleno sostuvo, fundamentalmente lo siguiente:

- Se vulnera lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal al haberse incluido en las leyes relativas el régimen especial al que deben encontrarse sujetos los Ministerios Públicos, peritos y miembros de las instituciones policiales, otra clase de servidores públicos no contemplados en tales categorías, tal como los servidores públicos de la administración de justicia en el Estado de Jalisco.
- De una interpretación sistemática de los artículos 21, 73, fracción XXIII, y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, se desprende que la relación administrativa que los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública guardan con el Estado se caracteriza por la circunstancia de que pueden ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes señalen para permanecer en las instituciones relativas, de ahí que la regulación de los requisitos de permanencia y los supuestos y procedimientos de separación, en caso de su incumplimiento, deben contenerse en sus propias leyes, con la obligación de ceñirse a las disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹ Resuelta el treinta y uno de marzo de dos mil catorce, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con voto parcial en cuanto a las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



- Resulta contrario al artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal que los Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado de Jalisco que hayan sido ratificados o reelectos, respectivamente, sean privados de su cargo por haber incurrido en algunas de las causas de separación previstas en la Ley de Control de Confianza.
- La ley impugnada es contraria al artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, pues somete al Poder Judicial Local a los lineamientos, criterios y aprobación de órganos que pertenecen a un poder distinto, en contravención al principio de división de poderes.

En suma, estimo que aun cuando en este caso no sean motivo de impugnación los exámenes de confianza, lo cierto es que si tales exámenes **no tienen razón constitucional de ser** tratándose de juzgadores, mucho menos la pueden tener en el sentido de que respecto de la información que se genere a partir de ellos sea aplicable el derecho humano de acceso a la información y al principio de máxima publicidad, motivo por el cual voto a favor de la **validez** de las normas impugnadas que establecen una **reserva absoluta**, al prever que las evaluaciones de control de confianza se integrarán al expediente personal de los juzgadores, los cuales serán de *carácter reservado*, independientemente, reitero, de que los exámenes son improcedentes e inconstitucionales.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disenso en relación con las consideraciones de esta ejecutoria.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 109/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 253, con número de registro digital: 29793.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2019.

En sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una acción de inconstitucionalidad planteada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que alegó



la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco, al estimar que vulneraban el derecho de acceso a la información pública y el principio de máxima publicidad, al establecer una restricción absoluta, indeterminada y previa respecto de los expedientes laborales de las autoridades jurisdiccionales del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa de Jalisco.

Así, por mayoría de diez votos,¹ el Pleno determinó reconocer la validez de la porción normativa "*el cuál será de carácter reservado*" contenida en los artículos 61, párrafo último, 63, párrafo tercero, y 66, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Jalisco,² los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 61. Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia durarán en el ejercicio de su encargo doce años improrrogables, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de ley.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

"Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia se retirarán de sus cargos en forma forzosa o voluntaria.

"Son causas de retiro forzoso:

"I. Haber concluido el periodo por el que fue electo;

"II. Haber cumplido setenta años de edad;

"III. La incapacidad total permanente declarada por autoridad judicial o administrativa competente; o,

¹ Los Ministros Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones diversas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones, presidente Zaldivar Lelo de Larrea, las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández por consideraciones diversas, y la suscrita integramos dicha mayoría. Votó en contra el Ministro González Alcántara Carrancá.

² Reformados mediante el Decreto Número 27296/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el 10 de septiembre de 2019.



"IV. No aprobar las evaluaciones de control de confianza.

"Las evaluaciones de control de confianza serán aplicables cada cuatro años a Magistrados, mismas que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado."

"Artículo 63. Los Jueces de primera instancia, menores y de paz, serán elegidos por el Consejo de la Judicatura, con base en los criterios, requisitos y procedimientos que establezca esta Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial; el periodo de ejercicio judicial de un Juez será de cuatro años, al vencimiento del cual podrá ser reelecto. Los Jueces de primera instancia a fin de ser reelectos, deberán acreditar previamente la aprobación de las evaluaciones de control de confianza.

"Los Jueces que sean reelectos por segunda ocasión, sólo podrán ser privados de su puesto en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes secundarias en materia de responsabilidad de los servidores públicos. Durante su ejercicio, los Jueces sólo podrán ser removidos o cambiados de adscripción por acuerdo del Consejo de la Judicatura dictado en los términos que establezca la ley.

"Las evaluaciones de control de confianza serán aplicables cada cuatro años a Jueces, las que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado. Será causa de retiro forzoso el no acreditar las evaluaciones de control de confianza.

"En la designación de Jueces de primera instancia, será obligatorio observar el principio de alternancia para la paridad de género."

"Artículo 66. Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa durarán en su encargo doce años improrrogables, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de ley.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezcan esta Constitución, las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

"Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa se retirarán de sus cargos en forma forzosa o voluntaria.



"Son causas de retiro forzoso:

"I. Haber concluido el periodo por el que fue electo;

"II. Haber cumplido setenta años de edad;

"III. La incapacidad total permanente declarada por autoridad judicial o administrativa competente; o,

"IV. No aprobar las evaluaciones de control de confianza.

"Las evaluaciones de control de confianza, serán cada cuatro años mismas que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado.

"Los requisitos para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa serán los mismos que esta Constitución establece para los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.

"Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa serán elegidos mediante el procedimiento de designación de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado señalado en esta Constitución.

"En la designación de Magistrados es obligatorio observar el principio de alternancia para la paridad de género."

Esta validez se sostuvo a partir de una interpretación sistemática de los artículos 4o., 56 y 58 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado, así como de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, lo que permitió arribar a la conclusión de que las normas impugnadas no establecen una regla genérica que restrinja el ejercicio del derecho de acceso a la información, ya que el contenido de los expedientes laborales será público y accesible en los términos y condiciones que establecen las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, conforme a la cual, los sujetos obligados deben aplicar la respectiva prueba de daño.

Es importante advertir que en el presente caso la litis no abarcó el hecho de evaluar a los Jueces y Magistrados, sino que sólo se impugnó que el resultado de esas evaluaciones no sería público, de manera que la suscrita reserva su criterio respecto a la existencia y viabilidad de dichas evaluaciones.



Dicho lo anterior, procedo ahora a señalar que, aunque compartí el sentido de la ejecutoria al declarar la validez de las normas impugnadas, disiento del análisis metodológico realizado por el proyecto.

A mi parecer, la información prevista en los expedientes laborales y, en particular, los resultados de los exámenes de control de confianza practicados a las autoridades jurisdiccionales, no debe clasificarse como información reservada, sino como información confidencial. Por tanto, aunque el legislador haya empleado indebidamente el calificativo de "reservado" en las normas impugnadas, estimo que las mismas no vulneran el principio de máxima publicidad de conformidad con la normatividad aplicable.³ Considero que este debió ser el eje de la sentencia, pero ésta sólo se ocupa de tales observaciones en su parte final, razón por la cual no comparto su método.

A mi parecer, en este caso no se está ante supuestos de información reservada, sino ante información confidencial. Considero que la ejecutoria debió partir de lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Federal, y de lo previsto en el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual dispone que se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable, la cual no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de ésta, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

Por otra parte, las porciones normativas cuya validez fue reconocida en la presente acción de inconstitucionalidad establecen que las evaluaciones de control de confianza se integrarán al expediente laboral "*el cual será de carácter reservado*". Al respecto, el artículo 56 de la Constitución Política de Jalisco dispone

³ En efecto, el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho de acceso a la información y establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública, la cual sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes, y de conformidad con el principio de máxima publicidad. De igual forma señala que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que el principio de máxima publicidad implica que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser, además, legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática. Es decir, la publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados está sujeta a un régimen de restricciones, en el cual la autoridad puede clasificar la información como reservada o confidencial en los términos señalados por la ley.



que las evaluaciones de control de confianza incluirán cuando menos los siguientes exámenes: i) patrimonial y entorno social; ii) médico; iii) psicométrico y psicológico; iv) poligráfico; v) toxicológico; y, vi) los demás que establezca la ley.

De lo anterior se desprenden dos cuestiones. La primera es que, derivado de la aplicación de las evaluaciones de control de confianza, las autoridades obtienen datos personales sensibles de los integrantes del Poder Judicial Estatal, los cuales deben ser considerados como información confidencial de conformidad con la normatividad aplicable.

La segunda es que, si bien este artículo 56 dispone que sólo serán publicadas mensualmente "*las evaluaciones de evolución patrimonial, desempeño y probidad*",⁴ y si bien los dos primeros no necesariamente entrañarían información personal, el tercer examen, el de probidad, sí la puede implicar, pues no se establece qué elementos sirven de base para esta tercera evaluación. El mencionado artículo sólo señala al respecto lo siguiente: "*El Poder Judicial contará con un sistema de evaluación de control de confianza para garantizar la probidad y honorabilidad de sus funcionarios, el cual se regirá con los lineamientos que establezca la ley*".

Si bien la probidad puede establecerse como principio ético, en este caso se dispone que será objeto de evaluación, sin que se especifique cuál será el estándar para calificarla y si este abarca creencias personales, religiosas, valores, opiniones políticas u otro tipo de ideas personales de la persona evaluada, lo cual atentaría contra su esfera íntima, de conformidad con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.⁵ Esta es otra razón por la que considero, respetuosamente, que la sentencia debió partir de que se estaba en presencia de información confidencial y, eventualmente, adentrarse en estas particularidades.

⁴ "... Los resultados de las evaluaciones de evolución patrimonial, desempeño y probidad que realice el órgano de manera permanente, deberán ser publicados mensualmente, con excepción de los datos de carácter reservado conforme a la Constitución y la ley de la materia ..."

⁵ La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados define que los datos personales son cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable; esto es, cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información. Asimismo, los datos personales sensibles son aquellos que se refieren a la esfera íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste, entre los cuales se considera aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud, presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 109/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 253, con número de registro digital: 29793.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2021, FALLADA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIÓN DEL ONCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

En la sesión del once de enero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 15, fracciones I y V, y 17, fracción, V, de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

Los temas medulares del asunto radicaron en el análisis de la constitucionalidad de: a) el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de director general del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León; y, b) el requisito de contar con una "amplia solvencia moral" para ser titular de las Direcciones General y de las Unidades Académicas dependientes del mismo instituto.

El presente voto lo formulo por tener ciertas consideraciones específicas respecto del tema a). Concuero con el criterio adoptado por la mayoría del Pleno de la SCJN, referente a que las Legislaturas de los Estados, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 32, párrafo segundo y 1o. de la Constitución Federal, no se encuentran habilitadas constitucionalmente para establecer la calidad de mexicano por nacimiento para el desempeño de un cargo público.

Sin embargo, en adición a lo anterior, estimo necesario señalar que el establecimiento de este requisito, más allá de los supuestos ya previstos en la Constitución Federal, también discrepa de los principales estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Por ello, me limitaré a exponer las razones por las cuales considero que el requisito de ser mexicano **por nacimiento** para ocupar el cargo de director general del



Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León es **inconvencional**.

La norma impugnada que impone el requisito de "*ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de director general del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León*" establece dos requisitos:

- La nacionalidad mexicana, y
- Que ésta se haya obtenido por nacimiento.

I. Sobre el requisito de la nacionalidad

Sobre la exigencia de la nacionalidad, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su artículo 23¹ reconoce los denominados derechos políticos; mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los reconoce en su artículo 25.²

Ambos sistemas de protección establecen el derecho de "todos los ciudadanos" de participar en la dirección de los asuntos públicos, sin distinciones ni restricciones indebidas, de conformidad con el principio de igualdad y no discriminación.

¹ **Artículo 23. Derechos políticos.**

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

² **Artículo 25**

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



Además, el artículo 23.1.c de la CADH reconoce que la ley puede reglamentar el acceso a las funciones públicas del país, en condiciones generales de igualdad, y exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia o condena, por Juez competente, entre otras.

Como se puede observar, el artículo mencionado de la CADH reconoce que los derechos políticos no son absolutos y están sujetos a ciertas restricciones, incluida la nacionalidad de las personas.

II. Sobre el requisito de obtener la nacionalidad por nacimiento

En lo que respecta a este segundo requisito, considero que la norma hace una distinción que no es razonable ni objetiva entre personas mexicanas. En el artículo 30 constitucional se establece que las personas podrán ser mexicanas por **nacimiento** y **naturalización**, es decir, se reconoce constitucionalmente que existen dos formas en las que una persona pueda ser mexicana.³

En ese sentido, considero que no existe ninguna justificación razonable y objetiva que permita concluir que esta distinción entre personas mexicanas es válida a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, con base en el principio de igualdad y no discriminación.

a) Igualdad y no discriminación e igualdad ante la ley

El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico mexicano: cuenta con rango constitucional⁴ y está reconocido en diferentes

³ "Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

⁴ Artículos 1o., párrafos primero y quinto; 2o., apartado B; 4o., párrafo primero; 31, fracción IV; y 123, apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



tratados internacionales de derechos humanos, tal como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁵ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁷

En específico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido en casos como *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*⁸ así como en la *Opinión Consultiva OC-18/03*,⁹ que el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*, es decir, que ha adquirido el carácter de norma imperativa del derecho internacional general, al desprenderse directamente de la unidad de naturaleza del género humano, por lo que resulta inseparable de la dignidad esencial de la persona.

El *corpus iuris* internacional, concuerda en que este principio dispone que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de **los mismos derechos en igualdad de condiciones, siempre y cuando se encuentren en una situación similar**.¹⁰

Asimismo, este principio implica que está prohibida toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos de todas las personas,¹¹ particularmente las basadas en diversas categorías protegidas, tales como el **origen nacional** de las personas.

Por su parte, el artículo 24 de la CADH impone una obligación adicional que implica que el principio de igualdad y no discriminación tiene que estar reconocido y

⁵ Artículos 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶ Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁷ Artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁸ Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo*, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párrafo 270.

⁹ Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 20 "La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales", párrafo 10; Corte IDH. *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párrafos 98 y 99; Corte IDH. *Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo*, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422, párrafo 64.

¹¹ Observación General No. 18, "No discriminación", del 10 de noviembre de 1989, del Comité de Derechos Humanos, párrafo 6.



garantizado por la ley de los Estados Parte de dicho tratado. Esto implica que todas las personas son iguales ante la ley y, en consecuencia, tienen derecho a igual protección de ésta, sin discriminación.

En casos como *Yatama Vs. Nicaragua*,¹² la Corte IDH ha señalado que el principio de protección igualitaria y efectiva de la ley, y de no discriminación, constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos. Es por ello que **tal principio ha ingresado en el dominio del *jus cogens* y sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional.**

Además, la Corte ha manifestado que los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento regulaciones discriminatorias, de eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y de **establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.**

b) El principio de igualdad y no discriminación y su relación con los derechos políticos

Específicamente, con relación a la protección de los derechos políticos, el tribunal interamericano ha reiterado que el ejercicio efectivo de éstos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que tienen las sociedades democráticas para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención Americana.

Asimismo, de conformidad con el artículo 23 convencional, que sus titulares no sólo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Es decir, de contar con medidas positivas a efecto de que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la **oportunidad real para ejercerlos**. Tal como ha señalado este tribunal en el *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*:¹³ **los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.**

Es así que los estándares internacionales establecen que se deberán propiciar condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

¹² Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 184.

¹³ Corte IDH. *Caso. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párrafo 93.



Debido a ello, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad –ya sea por elección popular o por nombramiento o designación– protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas.

Como ya mencioné, si bien reconozco que los derechos políticos no son absolutos y su ejercicio puede estar sujeto a determinadas regulaciones o restricciones por parte de los Estados, éstas deben preverse en ley, perseguir un fin legítimo y, más aún, cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad; es decir, **deben ser necesarias en una sociedad democrática**.¹⁴

A este respecto, son claros los criterios interamericanos advertidos en casos como *Reverón Trujillo vs. Venezuela*,¹⁵ al establecer que todo proceso de nombramiento debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el **aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso a la administración pública**.

V. (sic) Conclusión

En resumen, y de conformidad con el marco constitucional y convencional antes referido, el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que **la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio**.

Motivos por los cuales, si bien estoy a favor del proyecto, considero que el requisito de que se exija la nacionalidad por nacimiento para ocupar el cargo referido en el Estado de Nuevo León también resulta inconvencional, en tanto supone una distinción que no es razonable ni objetiva entre las personas mexicanas por nacimiento y las personas mexicanas por naturalización.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Na-

¹⁴ Corte IDH. *Caso Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 1 de septiembre de 2020, párrafo 105.

¹⁵ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009.



ción y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 65/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 622, con número de registro digital: 30430.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 269/2020 Y SUS ACUMULADAS 270/2020 Y 271/2020.

En la sesión celebrada el siete de diciembre de dos mil veinte, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas 270/2020 y 271/2020 determinó, entre otros aspectos, reconocer la validez de los artículos 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como de los artículos 21, párrafo segundo y 30, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, donde se establece la obligación de los partidos políticos para que, en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de las candidaturas tanto a diputaciones, como de miembros de los Ayuntamientos, se respete el principio de paridad de género en sus aspectos cualitativo y cuantitativo.

En la sentencia se concluyó que tales disposiciones son congruentes con el derecho de reelección protegido desde la Constitución Federal, al reconocerlo en beneficio de los legisladores y de los integrantes de los Ayuntamientos. Sin embargo, se dijo que este derecho debía armonizarse con el principio de paridad de género, pues éstos deben complementarse, pero no excluirse, por lo que, en caso de decidirse una candidatura por razones de paridad, ello se explica como una medida que tiende a equilibrar y abrir para las mujeres espacios en los cargos de elección popular.

Comparto, desde luego, el reconocimiento de validez de las normas citadas, pues si bien el derecho que le asiste a cualquier persona a buscar la reelección a un cargo de elección popular debe estar garantizado en términos de la reforma



en materia político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, ello no implica desconocer el mandato de paridad de género, tanto en la postulación de candidaturas, como en el acceso efectivo a los cargos de elección popular que deriva de la reforma constitucional que fue publicada el seis de junio de dos mil diecinueve.

De ahí que la posibilidad de reelección no puede subordinar al principio de paridad de género, el cual adquiere preponderancia al grado de que tanto los partidos políticos, como las autoridades electorales, deben asegurar su debido cumplimiento adoptando las medidas que permitan su máxima optimización.

Por lo anterior es que, tanto el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; como los artículos 21, párrafo segundo y 30, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California resultan acordes con el principio de paridad de género al disponer que los partidos políticos están obligados a establecer aquellos criterios que permitan garantizar que, en los métodos de selección de candidaturas a diputaciones locales y miembros de Ayuntamientos, se debe respetar dicho mandato en su aspecto cualitativo y cuantitativo.

Lo anterior implica no sólo la obligación de los partidos políticos en seleccionar un número paritario de candidaturas entre géneros (aspecto cuantitativo), sino además que, sin importar el método de selección empleado, las candidaturas asignadas, en particular a las mujeres, sean paritariamente distribuidas en aquellos Distritos Electorales y Municipios donde exista constancia de que el partido político tiene posibilidades reales de obtener un triunfo electoral (aspecto cualitativo).

Ahora bien, es claro que el mandato de paridad de género en la asignación de candidaturas no sólo está dirigido a los partidos políticos, sino fundamentalmente a la autoridad electoral, pues es a ésta a quien corresponde garantizar el debido cumplimiento de dicho principio, no sólo en la fase de selección de candidaturas, sino fundamentalmente en la etapa de su registro.

Por lo anterior, es que considero que el mandato que deriva de los artículos 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; así como 21, párrafo segundo y 30, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, obligan al organismo electoral local a establecer, al menos, dos bloques de competitividad y revisar su cumplimiento, de modo tal que no sólo sean los partidos políticos quienes apliquen tal criterio en la selección de candidaturas, pues es la autoridad electoral local quien tiene el deber de implementar las medidas necesarias para asegurar la paridad en el registro de candidaturas, tanto en su aspecto cuantitativo y cualitativo.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas 270/2020 y 271/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 534, con número de registro digital: 29928.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 101/2020.

El ocho de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, donde fundamentalmente determinó declarar la invalidez de algunos preceptos de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios, todas del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2020.

Respecto del considerando sexto, denominado "Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público", expresaré las razones por las cuales me separé de diversos párrafos de ese estudio y para adiconarlo.

Si bien coincido con la conclusión de que el diseño normativo impugnado prevé un impuesto a la energía eléctrica, cuyo establecimiento es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión; me separo de las consideraciones contenidas en el último párrafo de la página 46 y el primer párrafo de la página 46 de la sentencia, en cuanto a la vulneración a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, ya que estimo que el análisis debió limitarse a la incompetencia del legislador local, derivado de las previsiones normativas controvertidas.

En otro orden de ideas, considero que hubiera resultado de gran utilidad que el fallo diera cuenta que los artículos controvertidos de las Leyes de Ingresos de los Municipios aquí relacionados para el ejercicio fiscal de 2020, remiten al título cuarto, capítulo II, de la diversa Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, y esta ley en sus artículos 98 a 103 sí regula un derecho a partir del gasto o costo que implica al Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público.

No obstante esto, como se evidenció en la sentencia, los preceptos impugnados de las Leyes de Ingresos de los Municipios para 2020 aquí relacionados, en su diseño, al referirse a la tarifa como elemento esencial, sí prevén un impuesto a la energía eléctrica, no un derecho por el servicio de alumbrado público.



De ahí, que se debió destacar que el vicio de invalidez se encuentra únicamente en la Ley de Ingresos de los Municipios. Lo anterior, pudo robustecerse con la cita del artículo 2 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán el cual establece que las leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, que anualmente expida el Congreso del Estado, en cuanto ordenamiento especial, privará sobre el contenido de esa Ley de Hacienda Municipal.

Por ello, si conforme a la tarifa prevista en las Leyes de Ingresos Municipales controvertidas se advierte que la verdadera naturaleza de la contribución es la de un impuesto, pero no la de un derecho, entonces se encontraba justificada la invalidez de las normas impugnadas.

Finalmente, me referiré al considerando octavo de la sentencia "Análisis de los artículos segundo transitorio de las Leyes de Ingresos municipales impugnadas."

Si bien comparto la declaratoria de su invalidez por la indefinición desde el punto de vista del principio de legalidad tributaria; a mi juicio la idea puede reforzarse con la previsión del artículo 11 del Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo en donde se contiene con claridad la idea de la sentencia, esto es la facultad de recaudar únicamente las contribuciones previstas en la Ley de Ingresos o por otra ley. De ahí que inclusive la invalidez decretada no causa ningún perjuicio a la hacienda municipal.

Por lo que, con esta adición, comparto que por seguridad jurídica resulta inválida la totalidad del artículo segundo transitorio de los decretos examinados.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 101/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1318, con número de registro digital: 30008.

VOTO CONCURRENTES Y ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2017 Y SU ACUMULADA 81/2017.

El veinte de abril de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, y su acumu-



lada, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, respectivamente, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de esa entidad, publicada en su periódico oficial el veinte de julio de dos mil diecisiete.

El Pleno se enfrentó a dos preguntas principales: ¿Debe declararse la invalidez de la ley impugnada, dada la omisión de realizar un procedimiento de consulta a las personas con discapacidad (A)? ¿Es necesario modular el surtimiento de efectos en esta ocasión (B)?

Mi voto, en esta ocasión, es concurrente respecto de la primera pregunta y aclaratorio respecto de la segunda.

I. Razones de la mayoría

A. Invalidez de la Ley de Asistencia Social estatal por haber omitido, en su proceso legislativo, la consulta previa para personas con discapacidad.

Por unanimidad el Pleno retomó distintos precedentes, como son las acciones de inconstitucionalidad 1/2017, 101/2016, 68/2018 y 90/2018, para señalar que, a pesar de que no existe una regulación doméstica que regule cómo debe ser la consulta para personas con discapacidad, el Tribunal ha ido construyendo los parámetros para que las autoridades legislativas cumplan con la obligación convencional, en cuestiones que les estén relacionadas.

En ese sentido, se concluyó que la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí afecta directamente a las personas con discapacidad, pues contiene normas que regulan su movilidad o el acceso a servicios públicos, por lo que se les debió haber consultado.

B. Modulación del surtimiento de los efectos de la declaratoria de invalidez.

El Pleno de la Suprema Corte decidió que la declaración de invalidez de la ley impugnada surtiría efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publique la sentencia en el Diario Oficial de la Federación.¹

¹ En lo que concierne al plazo de ciento ochenta días, la Ministra Piña Hernández votó en contra y yo anuncié el voto concurrente, que a continuación formularé. En lo que concierne a que surta efectos



II. Razones del disenso

A. Concurrencia respecto de las consideraciones versadas en el párrafo treinta y cinco del engrose, para sostener la necesidad de la consulta previa para personas con discapacidad.

En el párrafo treinta y cinco del engrose, se examina si la ley local impugnada es una transcripción de su homóloga en el ámbito federal o si se trata de una legislación novedosa. Este ejercicio se realiza "suponiendo sin conceder que la armonización de la norma local con una ley preexistente eximiera de realizar nuevamente una consulta, pues ello requeriría demostrar además que la ley preexistente fue consultada".

Como señalé en la discusión de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, considero que, estando frente a una legislación "sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad",² el único supuesto en el que podemos concluir que no es necesario realizar una consulta es aquel en el que las autoridades públicas de los Estados acreditan que la cuestión examinada "no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad".³ Dado que la consulta previa es parte integrante del proceso legislativo, corresponde al legislador la carga de la prueba, partiendo de que, por regla general, esta

la declaratoria de invalidez a partir de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación, hubo mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y González Alcántara Carrancá.

² Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
"Artículo 4. Obligaciones generales.

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de **adopción de decisiones** sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Parte celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

³ Me oriento, en este punto, por el párrafo 19 de la *Observación General Número 7 del Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, Sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención:*

"19. Las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, excluyen todo contacto o práctica de los Estados Parte que no sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad. En caso de controversia sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados Parte demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas."



consulta es necesaria cuando nos encontramos ante "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad".

No comparto la visión de que una ley que replica una primera legislación en la que se realizó una consulta automáticamente queda exenta de la obligación convencional. Me parece que esta excepción no se encuentra prevista en el texto convencional, fuente de la obligación analizada. No desconozco que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, antes citado, establece la obligación de consultar en la "adopción de decisiones"; sin embargo, contrario a lo que algunos de mis pares han sostenido, no interpreto en esa expresión que queden exentos procesos que tienen como objetivo emitir leyes que dupliquen una legislación ya existente.⁴ En pocas palabras, no comparto que sólo se "adopten decisiones" en un proceso legislativo, cuando se legislan cuestiones sustantivamente novedosas.

Se **adoptan** decisiones y se crean **nuevas** decisiones, cada vez que un proceso legislativo agota los actos que lo integran. Incluso para duplicar una legislación existente, la Constitución prevé un proceso deliberativo, núcleo de nuestra democracia. Duplicar es una decisión y, por lo tanto, para adoptarla, es necesario consultar a las personas con discapacidad. En suma, deben consultarse todas las medidas legislativas sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, con independencia de si con éstas se duplican leyes existentes o se expiden, modifican o abrogan leyes originales o novedosas.

Hasta aquí he expresado, porqué no comparto esa interpretación de la Convención y, por lo tanto, porqué rechazo lo que para mí es la creación de una excepción a la multicitada obligación de consulta.

Ahora bien, concediendo que estamos frente a un problema interpretativo, con dos aristas plausibles, considero pertinente señalar que la opción contendiente, conlleva problemas fácticos importantes.

Por un lado, las necesidades de las personas con discapacidad pueden variar a través de los años, por lo que en cada proceso legislativo que toque cuestiones relacionadas con ellas, debería existir, desde mi punto de vista, esa consulta. Por ejemplo, una ley federal que regula el acceso a la movilidad de

⁴ Esta postura ha sido robustecida por el párrafo 18 de la Observación General Número 7 del Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, que reitera la obligación de las autoridades de consultar "al decidir *nuevas* medidas legislativas, administrativas o de otro tipo".



personas con cierto tipo de discapacidad en dos mil veinte, a pesar de haber sido consultada y aprobada convencionalmente, no tendría porqué seguir resultando adecuada para las necesidades de las personas con discapacidad diez años después, cuando una entidad federativa decide replicarla. Negar lo anterior, me llevaría a considerar a las barreras sociales a las que se enfrentan las personas con discapacidad como constantes.

Esta nueva consulta, además de cumplir con la obligación convencional de escuchar a las personas con discapacidad, podría generar la implementación de cambios necesarios que hayan sido observados, precisamente, desde la vigencia de la ley federal, en el ejemplo planteado. Asimismo, permitirá que las personas con discapacidad que habiten dentro de la entidad federativa respectiva, puedan comprender en su totalidad el contenido de la ley local. Ambas preocupaciones se encuentran comprendidas en la Convención.

Por otro lado, dependiendo del ámbito de la regulación (por ejemplo, a nivel federal o a nivel local), variará también la manera de delimitar la representación de las personas con discapacidad, por lo que los resultados de la consulta, podrían también variar. Variará también, en algunos casos, el grado de especificidad requerido. Negar lo anterior, me llevaría a considerar a las personas con discapacidad como una entidad homogénea.

Las razones anteriores me hacen disentir del párrafo 35 del engrose comentado, pero en general y, sobre todo, de la interpretación subyacente del multicitado artículo 4.3 de la Convención.

B. Aclaración respecto de la modulación del surtimiento de los efectos de la declaratoria de invalidez.

Como sintetice anteriormente, el apartado de los efectos de la invalidez decretada se dividió y fue ampliamente discutido por el Pleno. Por un lado, se decidió que la invalidez declarada se prorrogaría ciento ochenta días, por lo que no tendría efectos inmediatos (a). Por otro lado, se resolvió que ese plazo surtiría sus efectos a partir de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación (b).

a. Plazo en el que surte efectos la invalidez decretada.

En este punto, estuve a favor y me gustaría aclarar por qué. En otros asuntos, me he pronunciado porque la invalidez de una ley por falta de consulta a personas con discapacidad debe surtir efectos de inmediato. Sin embargo, la ley que



analizamos en este caso no aplica de manera exclusiva a las personas con discapacidad, sino que constituye una serie de derechos en favor de grupos en situación de vulnerabilidad. En ese sentido, invalidar la ley con efectos inmediatos tendría como consecuencia privar a esos grupos de la asistencia que les otorga la entidad federativa, que en algunos casos pudiera resultar crítica para su bienestar. Por ello, consideré que el plazo de ciento ochenta días era necesario para salvaguardar los derechos constituidos en favor de esas personas.

Esta justificación es distinta que la que da el engrose en su párrafo 44 y de la que me gustaría apartarme. Ahí afirma que el motivo del plazo es no privar a las personas con discapacidad de los efectos potencialmente benéficos de la Ley en aquella entidad. Sobre este tipo de argumentos he sostenido reiteradamente que no le corresponde a este Alto Tribunal juzgar, sin haber mediado una consulta, si una ley es benéfica o no para la población que tenía derecho a ser consultada, puesto que solamente es posible arribar a esa conclusión habiendo escuchado a los grupos afectados por la medida legislativa.

b. Momento en el que empiezan a correr el plazo de ciento ochenta días.

Yo integré la mayoría que decidió que, en el caso concreto, el plazo de ciento ochenta días empezaría a correr a partir de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación y lo hice, principalmente, porque en los asuntos resueltos, relacionados con ausencia de consulta (acción de inconstitucionalidad 81/2018 y 41/2018 y su acumulada 42/2018) resultaba fundamental, desde mi perspectiva, que los Congresos Estatales conocieran los considerandos del engrose, para saber en qué términos realizar la consulta y porqué los foros realizados, en algunos casos, habían resultado insuficientes desde el punto de vista convencional.

Ahora bien, de manera genérica, cuando simplemente expulsamos una norma del orden jurídico por resultar inconstitucional, sin con ello establecer, en cierto sentido, lineamientos formales para las Legislaturas, me parece que podríamos mantener los efectos tradicionales: que los mismos se surtan una vez notificados los puntos resolutivos a los Congresos Locales.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo 1, septiembre de 2021, página 505, con número de registro digital: 30103.



VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 269/2020 Y SUS ACUMULADAS 270/2020 Y 271/2020, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DEL TRABAJO Y ACCIÓN NACIONAL, RESPECTIVAMENTE.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **siete de diciembre de dos mil veinte**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó por una parte, **sobrescribir** respecto del **artículo 15, fracciones I y II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California**; y por la otra, **reconocer la validez** de los artículos 16, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 21, párrafo segundo, y 30, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, y **42 y 43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California**, reformados mediante los Decretos Números 102 y 108, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de septiembre de dos mil veinte.

Al respecto emito los siguientes votos:

1. Voto concurrente: En principio, en el considerando cuarto, apartado de "**Causales de improcedencia**", **inciso a)**, el Tribunal Pleno determinó sobrescribir en la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en contra de la fracción I del artículo 15 de la Constitución Política del Estado de Baja California, plasmada en el Decreto 102 impugnado, publicado el dos de septiembre de dos mil veinte, al considerar que no implicó un cambio en el sentido normativo que quedó plasmado en el Decreto 85, publicado el veinticuatro de julio de dos mil veinte, de ahí la presentación extemporánea de la impugnación de esa disposición.

En relación con dicha determinación, debo señalar que comparto el proyecto en cuanto señala que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la extemporaneidad en su impugnación, pero no comparto las consideraciones relativas a la existencia de un verdadero cambio normativo, conforme al criterio reiterado que he sostenido en precedentes.

En efecto, la impugnación de la derogación del inciso c) de la fracción I del artículo 15 de la Constitución del Estado de Baja California, hecha valer por el Partido de la Revolución Democrática, es extemporánea, ya que esa derogación se



introdujo desde el Decreto 85 publicado el **veinticuatro de julio de dos mil veinte**; pues del comparativo en la redacción del artículo impugnado en los Decretos 85 y 102 se acredita que el texto es idéntico, es decir, **en el decreto impugnado de dos de septiembre de dos mil veinte (102) no se introdujo cambio alguno a los términos de ese segmento de la disposición publicada en el decreto de veinticuatro de julio de dos mil veinte; esto es, no existió ninguna modificación al inciso c), ya que la derogación que impugna ocurrió el veinticuatro de julio de dos mil veinte (Decreto 85)**, lo que implica que la afectación que supuestamente causa la disposición, ocurrió a partir del día siguiente en que se publicó en el Periódico Oficial el citado decreto, por lo que su impugnación es extemporánea.

Por otra parte, con relación a la misma causa de improcedencia respecto del artículo 16 de la Constitución de Baja California, combatido por los Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo, si bien comparto el proyecto en el sentido de que **no se actualiza la causa de improcedencia** en cuestión.

No obstante ello, me **separo de las consideraciones** conforme a las cuales el Decreto 102, al incluir en los preceptos reformados **un cambio normativo**, permite la impugnación del artículo 16 de la Constitución del Estado de Baja California a partir de la publicación de dicho decreto, es decir, del dos de septiembre de dos mil veinte, con independencia de que no se haya alterado el contenido material de la porción combatida de esa disposición.

Lo anterior, ya que **no comparto el criterio de cambio material o de sentido normativo**, pues en diversos precedentes me he pronunciado porque es suficiente con que formalmente se publique el precepto en el medio de difusión oficial, incluso si se reitera el contenido de la norma o se introduce un cambio formal.

2. Voto concurrente. Por otra parte, en el **inciso b)**, del referido apartado, se determinó que se actualiza la causa de improcedencia contenida en la fracción IV del artículo 19 de la ley reglamentaria, respecto del artículo 15, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Baja California, al considerar que se está ante una norma general que ya fue materia de una ejecutoria en las acciones de inconstitucionalidad 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020; al respecto, preciso que si bien comparto el sobreseimiento decretado, considero que la razón de ello debe ser que la constitucionalidad de dicho precepto ya es cosa juzgada.



3. Voto particular. Finalmente, en el considerando sexto relativo al "**Tema 1. Financiamiento público a partidos políticos**", se determinó reconocer la validez de los artículos 42 y 43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.¹

Lo anterior, toda vez que, a criterio de la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dichos preceptos, en cuanto señalan que los partidos políticos nacionales y locales tienen derecho a recibir financiamiento público de manera equitativa; y que, para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes para los partidos políticos nacionales, ese financiamiento se calculará multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral Local a la fecha de corte de julio de cada año por treinta por ciento (30%) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, son constitucionales.

Ello acorde con lo señalado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017**,² en la que se reiteraron diversas considera-

¹ **Artículo 42.** Los partidos políticos nacionales y locales, tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público de manera equitativa."

Artículo 43. El financiamiento público será destinado para las actividades, estructuras, sueldos y salarios, que se compondrá y otorgará conforme a lo siguiente:

"I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"a) El Consejo General del Instituto Estatal, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos locales en los términos establecidos en la ley general.

"Para los partidos políticos nacionales se calculará multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por treinta por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"Para el caso, de que existan dos o menos partidos políticos con registro local, podrán recibir por concepto de financiamiento público, la cantidad que resulte, sin que esta exceda esta (sic) de un veinticinco por ciento del monto referido en el párrafo anterior."

² Resuelta bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el 28 de agosto de 2017, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, se reconoció la validez de los artículos 13, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 89, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, por lo que ve al primer concepto de invalidez. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña



ciones de la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015;³ en el sentido de que la competencia para regular el financiamiento se encuentra directamente establecida por el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en donde se determina que el legislador local deberá prever que el financiamiento que reciban los partidos políticos deberá ajustarse a las bases establecidas en la Constitución y en la Ley General de Partidos Políticos.

Se precisó, que el precepto impugnado, en la parte que interesa, establece que **el financiamiento público para los partidos políticos nacionales y locales**, que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para diputados inmediata anterior, **se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico**, el que se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes **de los partidos políticos locales** se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos; y,
- b) El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes **de los partidos políticos nacionales** se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Estado por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5 %) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

El treinta por ciento (30%) de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, **se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria** y el setenta por ciento (70%) restante **se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.**

Hernández, Medina Mora I. obligado por la mayoría, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, consistente en declarar infundado el segundo concepto de invalidez, hecho valer por el Partido Verde Ecologista. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

³ Resuelta bajo la ponencia del Ministro Cossío Díaz, el 15 de octubre de 2015, por unanimidad de votos en el punto relativo.



Destacando que la parte impugnada por los partidos accionantes se refiere exclusivamente al financiamiento público que se establece para los **partidos políticos nacionales** que mantengan su acreditación en el Estado después de cada elección, ya que la parte relativa a los partidos políticos locales no había sido impugnada por los accionantes.

Por lo que cobraba relevancia, lo establecido en el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto prevé que **las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos** nacionales que hayan **obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**

Así, si bien tratándose del financiamiento público para los partidos locales, la ley general da pautas precisas para su otorgamiento y distribución, en tratándose del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales, únicamente establece la obligación de otorgarlo, **dejando en libertad de configuración** a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento.

Por tanto, las entidades federativas tienen libertad de configuración, siempre y cuando se cumpla con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que dispone que la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Advertiendo que dicho precepto constitucional, **no establece que el financiamiento público para los partidos políticos sea igualitario**, sino que señala que debe ser equitativo; así, si el legislador consideró un financiamiento estatal diferenciado para los partidos políticos nacionales y los locales, tomando en cuenta la situación actual del país y la necesidad de reducir los gastos de las elecciones y específicamente de las campañas electorales, que generen condiciones que permitan el crecimiento económico en el Estado, debe considerarse que, dadas las diferencias notorias que tienen los partidos nacionales con los locales y, tomando en consideración que para el financiamiento de los partidos locales las entidades federativas no pueden contravenir las estipulaciones señaladas en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos; la diferenciación señalada por el Constituyente Permanente local, **era correcta.**



Una vez precisado lo anterior, debo señalar que **no comparto las consideraciones que sustentan la validez de los artículos 42 y 43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.**

Lo anterior, toda vez que ciertamente con la reforma al artículo 43, fracción I, inciso a), segundo párrafo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California se disminuyó considerablemente el financiamiento de los partidos políticos con registro **nacional** a un 30% –que representa más del 50% de lo que reciben los demás partidos–, pues a los partidos políticos locales por disposición del artículo impugnado les es aplicable lo que dispone la ley general, misma que en el artículo 51, punto 1, inciso a), fracción I, establece que los partidos políticos locales tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios que resulta de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento (65%) del salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales (debiendo entenderse ahora la Unidad de Medida y Actualización).⁴

Así, si bien las entidades federativas gozan de libertad de configuración para establecer el referido financiamiento que corresponde a los partidos políticos que participan en la elección local en términos de lo que dispone el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos, ello debe ser acorde con lo que establece el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal y los artículos 23, punto 1, inciso g) y 51, numeral 1, fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos; es decir deberá realizarse una distribución equitativa para sus actividades ordinarias permanentes, lo que no se cumple en la disposición analizada porque únicamente se disminuye a los partidos nacionales considerablemente su financiamiento, en relación con lo que recibirán los partidos políticos locales.

Es por todo lo anterior que en concordancia con mi voto emitido en la **acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017**, el

⁴ Conforme al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, que a la letra dice: "Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización."



correspondiente a esta diversa acción de inconstitucionalidad fue en contra del reconocimiento de validez de los artículos 42 y 43, fracción I, inciso a), párrafo segundo, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas 270/2020 y 271/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 534, con número de registro digital: 29928.

VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el catorce de enero de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que, entre otras disposiciones, se analizó la constitucionalidad de los artículos 12, fracción I; 13, fracción II; 93, fracción I; y 94, fracción I, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, orientada a fomentar una cultura cívica, establecer reglas mínimas de comportamiento cívico y garantizar el respeto a las personas y a los bienes públicos y privados.

El presente voto tiene como objeto fijar una posición respecto de tres temas particulares en este asunto. El primero es para explicar mi concurrencia respecto a las razones que sostienen la invalidez de exigir la nacionalidad mexicana para acceder a determinados cargos públicos. El segundo es para apartarme de algunas consideraciones respecto del análisis del artículo 12, fracción I, en la porción normativa "verbalmente". El tercero es para expresar las razones por las que voté en contra del reconocimiento de validez del artículo 13, fracción II, respecto a la infracción consistente en poseer animales de granja en la ciudad que ocasionen cualquier molestia.

I. Voto concurrente respecto a la invalidez de exigir la mexicanidad por nacimiento para acceder a determinados cargos

En el presente asunto se analizó la constitucionalidad de los artículos 93, fracción I y 94, fracción I, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit,



en relación con el tema de: "exclusión de cargos públicos a quienes no son mexicanos por nacimiento o de los mexicanos que cuentan con otra nacionalidad", al considerarlo violatorio de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

Los artículos impugnados disponían, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: "Artículo 93. Para ser Juez o Jueza, se deben reunir los siguientes requisitos: I. Ser de nacionalidad mexicana **por nacimiento**, en pleno ejercicio de sus derechos, tener por lo menos 28 años de edad y residir por lo menos dos años anteriores al momento de la convocatoria en el Municipio que se pretenda ser Juez o Jueza; ..." y "Artículo 94. Para ser secretaria o secretario se deben reunir los siguientes requisitos: I. Tener nacionalidad mexicana **por nacimiento**, en pleno ejercicio de sus derechos, tener por lo menos 25 años de edad y residir por lo menos dos años anteriores al momento de la convocatoria en el Municipio que se pretenda ser Secretaria o Secretario; ..."

Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de votos; ¹ sin embargo, la mayoría consideró, en idénticos términos a los establecidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018.² que tal invalidez derivaba de que los Congresos Locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría

¹ Las Ministras Piña Hernández, Esquivel Mosa y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con el sentido del proyecto y apartándose de consideraciones; con el proyecto en sus términos los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y el Ministro ponente Pérez Dayán. Anunciaron voto concurrente la Ministra Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

² Bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá, resuelta en sesión de 18 de junio de 2020 por unanimidad de 11 votos. Conviene precisar que en sesión de 16 de junio de 2020, se definió el núcleo duro del criterio, considerándose por mayoría de seis votos que los Estados integrantes de la Unión carecen de facultades para legislar y señalar el requisito de nacionalidad por nacimiento para determinados cargos, a favor: los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, en contra de la propuesta por lo que ve a la competencia de las legislaturas de los Estados, las Ministras Piña Hernández, Esquivel Mossa y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Federal.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, no comparto las consideraciones de la sentencia.

A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos Locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de las normas a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Nayarit estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional, y el diverso numeral 73 que reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Nayarit, al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso considero que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto:

"Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.



"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión.**"

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor superior de la Federación, Gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del Órgano Garante en Materia de Transparencia, Magistrado Electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán, piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,³ etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma** y **en otras leyes del Congreso de la Unión.**

Es evidente que la legislación interna de los Estados no emana del Congreso de la Unión sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

³ Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.



Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el pacto federal previsto en la Constitución Federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que "*es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental*".

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

a. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "*ser mexicano por nacimiento*."

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40⁴ y 41,⁵ un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipula-

⁴ "**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

⁵ "**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...).



ciones y **reglas mínimas** del pacto federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;⁶ es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Nayarit no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de ser mexicano por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil para ocupar los puestos de Jueza o Juez, secretaria o secretario de un Juzgado Cívico, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos, **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional ni en el diverso 32 ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un pacto federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier

⁶ "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



tema que se preteje o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa erigirse en Constituyente para atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio pacto federal.

b. Razonabilidad de la exigencia de ser "*mexicano por nacimiento*" en el caso concreto

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Nayarit sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si las normas impugnadas cumplen o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar los puestos de Jueza, Juez, secretaria o secretario de un Juzgado Cívico.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que las normas impugnadas resultan discriminatorias y por ende inconstitucionales. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque ésta era la materia del análisis y ese era el método.⁷

Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales

⁷ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, «con número de registro digital: 169877».



lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de ser mexicano por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminadoras con esa exigencia, debería ser un tema para analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

II. Voto concurrente respecto a la interpretación de la palabra "verbalmente" prevista en el artículo 12, fracción I, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit

La accionante impugnó el artículo 12, fracción I, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit que prevé como infracción en contra del derecho a la dignidad, vejar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona.

El Pleno decidió declarar la invalidez de la porción normativa "verbalmente", prevista en dicho artículo, al considerar que genera incertidumbre jurídica porque la calificativa que, en su caso, determine la autoridad no responde a criterios objetivos, sino que responde a un ámbito personal, lo que provoca que el grado de afectación sea relativo a cada persona.

Si bien compartí el sentido de la ejecutoria, respetuosamente me aparto de las consideraciones vertidas en las que se acude a la Real Academia Española para desentrañar cuestiones lingüísticas respecto a la comunicación verbal, en el sentido de que es el receptor del mensaje quien va a inferir cuál es la intención comunicativa del emisor.

A mi parecer, la ejecutoria hace aseveraciones innecesarias que, eventualmente, pudieran complicar algunos análisis relacionados con el derecho al honor, a la calumnia y la real malicia; situaciones jurídicas relacionadas con los efectos que pueden tener las expresiones que haga una persona y que no van a depender de cómo las reciba o entienda el destinatario. Por tanto, si bien comparto el sentido de la ejecutoria, me separo de la incorporación de los conceptos lingüísticos mencionados.

III. Voto particular respecto al análisis de la infracción consistente en poseer animales de granja en la ciudad que ocasionen cualquier molestia.

La accionante impugnó el artículo 13, fracción II, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit que prevé como infracción "poseer animales



sin adoptar las medidas de higiene necesarias que impidan hedores o la presencia de plagas, o bien **poseer animales de granja en la ciudad que ocasionen cualquier molestia.**"

La mayoría del Pleno determinó reconocer la validez de dicho artículo pues, del marco normativo que rige la tenencia de animales, es claro que ésta se encuentra sujeta a ciertas obligaciones como el proporcionar insumos básicos para su subsistencia, adoptar medidas de trato digno y evitar que ocasionen daños a la colectividad. En caso de que suceda, sus propietarios asumirían la responsabilidad de solventar los daños y perjuicios causados por el animal.

Respetuosamente voté en contra de dicho apartado, pues considero que la expresión "cualquier molestia" se aleja del margen de apreciación y maniobra de la autoridad administrativa, lo que podría convertirse en un instrumento arbitrario. El significado de la palabra "molestia" es muy amplio; "cualquier molestia" es ya sobre inclusivo.

Lo anterior me genera diversas interrogantes, ¿qué implica cualquier molestia? ¿Qué, por ejemplo, caigan algunas plumas de una gallina en una banqueta común, o que cacaree en la madrugada? ¿Qué animales serían "los de granja" exactamente? ¿Los conejos y patos también lo serían?, ¿qué molestias pueden causar? ¿O que se cause *molestia* en los principios y valores de algunas personas que consideren que los animales de granja no pueden estar en las ciudades bajo ninguna forma?

La expresión "cualquier molestia" es subjetiva, al no especificar qué implica, puede ser un cheque en blanco para las autoridades, lo que podría ocasionar arbitrariedades, y vulnera el principio de seguridad jurídica en su vertiente de taxatividad.

Por las anteriores razones, no comparto el reconocimiento de validez del artículo 13, fracción II, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 70/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de agosto de 2021 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1394, con número de registro digital: 30025.



VOTO DE MINORÍA QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, AL CUAL SE ADHIEREN EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2019.

1. En sesión de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se analizó la regularidad constitucional de varias normas de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
2. Entre diversas conclusiones, una mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno consideraron que lo previsto en los artículos 27, párrafo primero y 28 de dicha legislación¹ resultaba acorde a la Constitución General; esto, pues en tales preceptos de ninguna manera se autoriza que los agentes de seguridad pudieran utilizar armas de fuego ante la mera presencia de violencia en una manifestación pública ni tampoco se genera una subjetividad para valorar cuándo las manifestaciones públicas se tornan violentas; por el contrario, para esa mayoría, en las normas reclamadas se señala categóricamente que no se podrán utilizar armas en contra de personas que participen en manifestaciones o reuniones públicas que se realicen de manera pacífica y con objeto lícito, y su contenido parte de la premisa de que deben cumplirse todos los principios que rigen el uso de la fuerza regulados y detallados en la propia ley.
3. El presente documento tiene como objetivo plantear una posición de minoría en contra de esa decisión. A nuestro juicio, los artículos 27 y 28 impugnados **sí violan de manera interrelacionada** los derechos humanos a la legalidad, igualdad jurídica, libertad de expresión, reunión y protesta social por las siguientes razones interconectadas:

¹ "Artículo 27. Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito.

"En estos casos, la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden públicos.

"La intervención de las fuerzas de seguridad pública deberá hacerse por personas con experiencia y capacitación específicas para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

"Artículo 28. Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta ley."



- Los conceptos utilizados en los preceptos reclamados dan lugar a una ambigüedad en las facultades otorgadas que desatiende el principio de legalidad.
- b) Se contrarían los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad, y demás lineamientos sobre el uso de la fuerza.
 - c) Las normas reclamadas prevén una restricción excesiva de los derechos humanos a la libertad de expresión, reunión y protesta; y,
 - d) El contenido de las normas genera una distinción injustificada que afecta el derecho humano a la igualdad jurídica, así como un efecto inhibitorio contrario a la Constitución.
4. En los párrafos que siguen abundaremos sobre cada una de estas razones de inconstitucionalidad; separando nuestras consideraciones en diversos apartados. Primero aludiremos a las transgresiones a la libertad de expresión, reunión y protesta, en correlación con el principio de legalidad (A) –este apartado se subdividirá a su vez en varias secciones– y, posteriormente, nos enfocaremos en las violaciones al derecho a la igualdad jurídica (B).

A.1.

*Violaciones interrelacionadas al principio de legalidad,
a los lineamientos sobre el uso de la fuerza
y a las libertades de expresión, reunión y protesta.*

- 5. En principio, para efectos de evidenciar las violaciones apuntadas en torno a estos derechos, es necesario aclarar que los citados artículos 27 y 28 son normas complejas que no pueden ser interpretadas aisladamente ni tampoco pueden valorarse únicamente de manera literal.
- 6. A saber, es evidente que estos preceptos tienen como destinatarios directos a los agentes e instituciones de seguridad pública que participen o puedan participar en manifestaciones públicas y establecen una serie de reglas y facultades de carácter obligatorio: el artículo 27 busca regular la forma en que los agentes e instituciones de seguridad pública deben actuar ante manifestaciones públicas pacíficas con objeto lícito; mientras que el diverso 28 prevé que las autoridades deben acatar ciertas pautas descritas en la propia ley cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas.
- 7. Sin embargo, debe ponerse especial hincapié en que, aunado a este establecimiento de reglas y facultades de carácter obligatorio para los agentes e instituciones del Estado, estos artículos 27 y 28 son normas que prevén



condicionamientos a todas las personas para ejercer ciertos derechos. En otras palabras: las normas se encuentran dirigidas a más sujetos normativos. En particular, son normas que, al implementar reglas sobre el uso de la fuerza y facultades a la autoridad, de manera indirecta establecen restricciones al modo de expresarse, de reunirse y protestar en el espacio público y, por ende, tienen a su vez como sujeto normativo a cualquier persona que pretenda ejercer tales derechos.

8. Partiendo de esta aclaración y de que, precisamente, las normas reclamadas prevén una restricción al modo de ejercicio de una reunión en el espacio público, es que consideramos que en la sentencia se hizo un estudio insuficiente de constitucionalidad y que, más bien, violan el principio de legalidad y los derechos a la libertad de expresión, reunión, protesta social e igualdad jurídica.
9. Contrario a la posición de la mayoría de los integrantes del Pleno, los artículos 27 y 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, ni son claros en su lenguaje, ni acatan los lineamientos para el uso de la fuerza, ni cumplen con el resto de las exigencias constitucionales en torno a la limitación de derechos humanos como la libertad de expresión, reunión y protesta social. En conjunto, encontramos **cinco grupos de razones de inconstitucionalidad**.

Primer grupo de razones de inconstitucionalidad.

10. **En primer lugar**, se considera que las **normas reclamadas son tan minimalistas legislativamente** sobre las condiciones que actualizan las reglas y facultades ahí otorgadas que pone en una situación de alta vulnerabilidad a los sujetos de dichas normas (tanto a los particulares como los agentes del Estado).
11. Al respecto, el artículo 27 alude en su primer párrafo a la Constitución y utiliza los conceptos "*manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito*". Por su parte, el numeral 28 habla de manifestaciones o reuniones públicas "*violentas*". Estas expresiones son una forma de delimitar el alcance de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta y, por ende, se entiende que sean utilizados por el legislador secundario. Son conceptos que vienen desde la Constitución.
12. No obstante, la utilización en ley de conceptos que derivan de la Carta Magna no conlleva necesariamente que las normas secundarias siempre y en todo momento deban validarse; como si la ley no tuviera una finalidad distinta a la



de la Constitución. A nuestro juicio, precisamente, **la falta de desarrollo legislativo es una de las razones que hace inconstitucionales a las normas reclamadas como consecuencia del incumplimiento del alcance del principio de legalidad en esta materia y de los lineamientos exigidos en el uso de la fuerza y la regulación de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta.**²

13. Esto es así, porque cuando se está en presencia de normas que regulan el uso de la fuerza que inciden en el alcance de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta, se exige que las **previsiones de ley sean expresas, taxativas, precisas y claras**. Incluso, esto fue algo identificado por el propio Poder Constituyente en el citado artículo cuarto transitorio, fracción III, numeral 8, del decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, cuando expresamente ordenó al legislador secundario que en la ley nacional se regularan las previsiones de actuación de los agentes de seguridad pública ante manifestaciones públicas.

14. Como lo ha señalado la relatoría especial para la libertad de expresión, "*... las normas legales vagas o ambiguas que por esta vía otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades son incompatibles con la Convención Americana, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad que equivalgan a censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas por la expresión de discursos protegidos*".³ Esto es así, pues "*... estas normas disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restrin-*

² Como se podrá apreciar, varias de las razones de inconstitucionalidad que ahora se desarrollan formaron parte de la discusión que se dio en el Tribunal Pleno al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016; algunas de las cuales forman parte de las razones mayoritarias o no alcanzaron la mayoría de ocho votos para quedar como consideraciones del fallo. Sin embargo, debe hacerse hincapié que no puede aplicarse al caso concreto todas las conclusiones o análisis realizado en dicho precedente de manera acrítica: primero, porque se trata de normas que tienen textos diametralmente distintos (y algunas de las posiciones de los integrantes de esta Suprema Corte en ese caso consistió en declarar la validez en atención a interpretaciones sistemáticas que podían adoptarse según esa ley, lo cual como se demostrará no es posible hacerlo en el presente caso) y, segundo, porque fue posterior a la resolución de ese precedente, que el Poder Constituyente modificó la Constitución Federal para dar pie a una legislación única en materia de uso de la fuerza; en cuyos transitorios se especificaron elementos o contenidos que necesariamente debían ser desarrollados en la ley nacional. Estas nuevas exigencias del Poder Constituyente requieren una nueva valoración y aplicabilidad al caso por parte de esta Suprema Corte.

³ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, Op. cit, párrafo 70.



gen indebidamente la libertad de expresión; de allí que el Estado deba precisar las conductas que pueden ser objeto de responsabilidad ulterior, para evitar que se afecte la libre expresión de inconformidades y protestas respecto a la actuación de las autoridades".⁴

15. Además, lo que **la Constitución busca en una legislación nacional de uso de la fuerza no es una mera reiteración de la propia Constitución, por lo que hace al derecho de reunión. Es una delimitación de contenidos desde la ley que haga operable el modelo de uso de la fuerza ante manifestaciones públicas** a fin de otorgar seguridad jurídica y protección tanto a las personas como a los agentes de seguridad pública involucrados; y para eso **era imprescindible que el legislador estableciera las condiciones, al menos mínimas, para identificar qué hace que una reunión no sea pacífica o cuándo no tiene un objeto lícito y, consecuentemente, qué actuaciones deben llevarse a cabo dependiendo si se trata de una mera reunión violenta o una mera reunión que es pacífica pero ilícita.**
16. El problema es que el legislador secundario presupone contenido normativo que ni se encuentra en las normas reclamadas ni puede derivarse de su sistematicidad con el resto de la ley. Es importante mencionar que la Suprema Corte ha señalado de manera reiterada que las leyes no son diccionarios y que el legislador no puede prever todos los supuestos posibles de lo que se pretende regular. Nuestra intención no es abandonar esta postura. Más bien, lo que deseamos enfatizar con lo hasta aquí dicho es que las **normas reclamadas son tan minimalistas legislativamente** sobre las condiciones que actualizan las reglas y facultades ahí otorgadas que ponen en una situación de alta vulnerabilidad a los sujetos de dichas normas, tanto a los particulares como los agentes del Estado.

Segundo grupo de razones de inconstitucionalidad.

17. **En segundo lugar** y ligado íntimamente con lo anterior, aunque las normas reclamadas gozan de rango de ley y tienen como finalidad salvaguardar el orden público y respetar y proteger los derechos de las personas (participantes o no en las manifestaciones públicas), consideramos que **la forma en que están redactadas justamente genera confusión y no distinguen supuestos normativos diferentes que ameritarían desarrollos legislativos diferenciados.**

⁴ *Ibidem*, párrafo 71.



18. A mayor abundamiento: la Suprema Corte se ha ocupado de definir en varios precedentes los límites internos de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta. En concreto, en la citada acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014 (por ser la primera), se dijo que los conceptos jurídicos "objeto lícito" y "reunión pacífica" se encuentran interrelacionados y son de suma importancia en el contorno de tales libertades ante la prohibición a la autoridad, como regla general, de no vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. En el precedente se dijo que lo que hacía "... *ilícita y no pacífica a una concentración de personas es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio ...*"
19. Sobre este punto, la Comisión Interamericana y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han señalado reiteradamente que toda reunión debe presumirse como pacífica y lícita y que no se debe requerir autorización previa para su celebración ni tampoco requisitos burocráticos excesivos que dificulten su realización en caso de exigirse meros avisos previos; sin que se puedan prohibir las reuniones espontáneas.⁵ Misma posición ha adoptado el aludido Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas.⁶
20. Sin embargo, también se ha manifestado "... *que las normas internacionales de derechos humanos amparan únicamente las reuniones pacíficas, o sea, las de carácter no violento y cuyos participantes tienen intenciones presumiblemente pacíficas ...*";⁷ lo que implica, necesariamente, que las autoridades deben ocuparse de atender de la mejor manera los actos efectivamente violentos, cuidando a su vez que los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otras personas no priven a las demás personas pacíficas de su derecho a la libertad de expresión, reunión y/o protesta.

⁵ Para un resumen de estas posiciones, véase, CIDH y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Protesta y Derechos Humanos*, *Op. cit.*, párrafos 56 y ss.

⁶ Véase, en resumen, lo expresado en el Informe temático presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27, *Op. cit.*, párrafos 28 y 29. Opinión que se reiteró en Informe del mismo relator presentado ante el Consejo de Derechos Humanos. Documento A/HRC/23/39 del 24 de abril de 2013, párrafos 53 a 54.

⁷ Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Informe temático al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27, *Op. cit.*, que cita: *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), página 33.



21. Por su parte, dado que el derecho de reunión está interrelacionado con la libertad de expresión, es criterio reiterado de la Corte que existe una presunción de cobertura *ab initio* de **todo objeto, contenido y/o mensaje** al ejercer la libertad de expresión, reunión y/o protesta. No existen ideas, grupos o formas de expresión excluidas de antemano del debate público⁸ (en cualquiera de sus modalidades).
22. Empero, también se ha afirmado que **hay ocasiones en que las reuniones no se encuentran amparadas bajo los derechos a la libertad de reunión y expresión por ser ilícitas**. Por ejemplo, una reunión que se realiza para ejecutar concretamente actos delictivos no es un genuino ejercicio de la libertad de reunión. Tampoco lo es una reunión en donde se incite a la apología del odio con una materialización real. Sobre esto:
- El Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas ha manifestado que, al ejercerse la libertad de expresión, **"sólo se deben considerar ilegales la propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), o los actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos (art. 5)".**⁹ Por ello, según el relator, **"sólo podrán imponerse las restricciones al contenido de las reuniones que sean conformes con las limitaciones legítimas de los derechos mencionados ... por ejemplo, cuando el mensaje promueva el odio nacional, racial o religioso de modo que constituya apología de la discriminación, la hostilidad o la violencia. En los casos en que las restricciones basadas en el contenido estén justificadas, las autoridades deberían adoptar las medidas menos perturbadoras y restrictivas posibles para abordar esta cuestión"**.¹⁰
 - Incluso, bajo esta lógica, este relator ha expuesto que el **"derecho internacional sólo permite disolver las reuniones pacíficas en casos excepcionales. Por**

⁸ CIDH y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Protesta y Derechos Humanos*, *Op. cit.*, párrafo 63 y 64.

⁹ Informe temático al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27, *Op. cit.*, párrafo 18.

¹⁰ *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párrafo 33.



ejemplo, una reunión pacífica que incite a la discriminación, la hostilidad o la violencia, en vulneración del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, podría justificar la disolución si otras medidas menos intervencionistas y discriminatorias para gestionar la situación han resultado vanas".¹¹

- En atención a la misma idea, la Comisión Interamericana y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han señalado que *sin perjuicio de la presunción de cobertura ab initio, existen ciertos tipos de discurso que, por virtud de prohibiciones expresas plasmadas en el derecho internacional de los derechos humanos, no gozan de protección bajo el artículo 13 de la Convención Americana en el marco de una protesta social. En concreto, la propaganda de la guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia por razones discriminatorias como la orientación sexual, el género, la raza, la religión, la nacionalidad, entre otras. ... La incitación directa y pública al genocidio está proscrita tanto a nivel del derecho internacional convencional –por el artículo III (c) de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio– como del derecho internacional consuetudinario*.¹²

¹¹ *Ibidem*, párrafo 62.

¹² CIDH y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Protesta y Derechos Humanos*, *Op. cit.*, párrafos 66 y 67.

Asimismo, debe destacarse que cuando el Tribunal Europeo de Derecho Humanos se ha ocupado de valorar la presencia o no de discursos de odio o de incitación a la violencia, ha señalado que dicha conclusión debe tomarse a través de un examen muy cuidadoso y holístico de diferentes factores y contexto. Esta doctrina se resume en los Casos *Perinçek Vs. Switzerland*, no 27510/08, § 204 a 207 y *Affaire Erkizia Almandoz Vs. Spain*, no.5869/17, § 40 y 41. En este último, se afirmó que: 40. Para determinar si se ha producido una incitación al odio, hay que tener en cuenta una serie de factores, que fueron sistematizados, entre otros, en el Caso *Perinçek* (citado anteriormente, §§ 204-207, con referencias citadas):

- i. Si las declaraciones se hicieron en un contexto político o social tenso. Si es así, el tribunal acepta generalmente que puede estar justificada alguna forma de interferencia con dichas declaraciones.
- ii. La cuestión es si las palabras, debidamente interpretadas y evaluadas en su contexto inmediato o más amplio, pueden considerarse una llamada directa o indirecta a la violencia o una justificación de la violencia, el odio o la intolerancia. Al considerar esta cuestión, el Tribunal es especialmente sensible a las declaraciones categóricas que atacan o denigran a grupos enteros, ya sean étnicos, religiosos o de otro tipo.
- iii. El tribunal también tiene en cuenta la forma en que se hicieron las declaraciones y su capacidad –directa o indirecta– de causar daño.

41. En los casos mencionados, fue la combinación de estos diferentes factores, y no uno de ellos por separado, lo que desempeñó un papel decisivo en el resultado del litigio. Por tanto, el tribunal aborda los casos de este tipo con un fuerte sentido del contexto (véase *Perinçek*, citada anteriormente, § 208).



- Para ello, se ha sostenido que dichas restricciones a la libertad de expresión y de reunión *deben tener como presupuesto la **prueba actual, cierta, objetiva y contundente** de que la persona **no estaba simplemente manifestando una opinión** (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la **clara intención de promover la violencia** ilegal o cualquier otra acción similar contra las personas LGBTI, así como la capacidad de lograr este objetivo y que **ello signifique un verdadero riesgo de daños** contra las personas que pertenecen a estos grupos.*¹³
23. En resumen, es criterio interamericano que **existen actuaciones de personas que se manifiestan en el espacio público que no encuentran cobertura en el ejercicio de los derechos humanos a la libertad de expresión, reunión o protesta**: ya sea por no ser pacíficas y/o por carecer de protección constitucional al ser ajenas al ámbito de protección de la propia libertad de expresión. **No obstante**, la determinación de que estas actuaciones se encuentran precisamente fuera del manto protector de tales derechos **se debe valorar como algo excepcional y probarse por parte de la autoridad** (de manera *actual, cierta, objetiva y contundente*) y analizarse caso por caso; lo que lógicamente implica un examen del contexto y de las circunstancias.
24. Así las cosas, y atendiendo precisamente a criterios de esta Suprema Corte y a jurisprudencia y doctrina interamericana, es que estimamos que las **normas reclamadas son inconstitucionales**¹⁴ porque, como se adelantó, no **identi-**

¹³ *Ibidem*, párrafo 68; el cual cita CIDH. Informe Anual 2009. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párrafo 59.

¹⁴ Este razonamiento no se contradice con lo argumentado y fallado en la citada acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014.

A saber, en la acción el Tribunal Pleno validó los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México a través de una interpretación conforme. En el numeral 212 se señalaba que las reuniones públicas con finalidades perfectamente lícitas y que pudieran perturbar el tránsito, la paz y la tranquilidad debían dar un aviso a la autoridad con 48 horas de anticipación y que las autoridades tenían la obligación de brindar las facilidades necesarias a dicha manifestación que dieran aviso. En los artículos 213 y 214 se decía que las reuniones públicas no podían utilizar las vías primarias de circulación continua (salvo para cruzar de una vía a otra o ser la única ruta) o bloquearlas y que, en caso de bloqueo de estas vías, los agentes de seguridad pública tomarían las medidas necesarias para evitarlo conforme a lo dispuesto en la normatividad aplicable.

El Tribunal Pleno sostuvo que la correcta interpretación del artículo 213 es que se trataba de un mero aviso y no de una autorización; además de que tal norma no impedía las reuniones espontáneas y lo previsto en la norma no significaba que las autoridades no debieran proteger o brindar las facilidades a todo tipo de reuniones. Por su parte, los artículos 213 y 214 superaban un examen de constitucionalidad, pues las vías primarias de circulación continua debían valorarse únicamente



ficar correctamente los diferentes escenarios de las reuniones públicas para efectos de delimitar con la suficiencia debida el accionar de los agentes de seguridad pública; en particular, sobre el uso de los diferentes niveles de la fuerza o el uso de cierto tipo de armas.

25. A manera de ejemplo: el artículo 27 reclamado dice que no se utilizarán armas en **reuniones pacíficas con objeto lícito** y que, en esos casos, los agentes de seguridad pública deberán asegurar los derechos de los manifestantes y terceros, así como garantizar la paz y el orden público. Empero, **¿qué sucede con las reuniones pacíficas con objeto ilícito, como pueden ser las reuniones no violentas en donde se utiliza la tribuna pública para propagar el discurso de odio? ¿Se pueden disolver estas reuniones? ¿Hay obligaciones específicas de salvaguarda de los manifestantes en este tipo de reuniones?**
26. Por su parte, el artículo 28 indica que deberán cumplirse los diferentes niveles del uso de la fuerza cuando las reuniones públicas se tornen violentas; no obstante, ¿cuál es la actuación que a juicio del legislador debe realizarse cuando las reuniones públicas no sean violentas, pero sí están fuera de la cobertura de la libertad de expresión por su tipo de mensaje?
27. Consecuentemente, a nuestro parecer, cuando los artículos 27 y 28 sólo identifican ciertos supuestos de reuniones como las "pacíficas y con objeto lícito" y las que se "tornan violentas", detallando reglas y facultades obligatorias **sólo para esos supuestos**, se deja de lado la necesaria y forzosa regulación de todo tipo de manifestaciones públicas; inclusive, las que sean ilícitas pero pacíficas.

como ciertas calles de la ciudad y su prohibición de uso no era absoluta, lo que permitía que la restricción a la modalidad de lugar resultara idónea, necesaria y proporcional. Afirmándose que el artículo 214 no se trataba de una norma de autorización de dispersión de cualquier reunión ni en la misma se regulaban las condiciones del uso de la fuerza.

Lo anterior refleja que estamos ante casos diferentes. Primero, en el caso que nos ocupa sí se trata de normas que justamente establecen las reglas sobre el uso de la fuerza cuando se actualizan o no ciertos supuestos (reuniones violentas o reuniones pacíficas con objeto lícito). No hay cabida dado el texto de las normas aquí reclamadas a una interpretación conforme.

Y segundo, dado la finalidad de las normas de la ley nacional, aquí sí es relevante entonces las condiciones que pueden llevar o no al uso de la fuerza; incluyendo la distinción de tipos de reuniones y si se trata de reuniones no pacíficas o con objeto ilícito. En la citada acción no fue un factor determinante la "licitud", porque nuestra interpretación conforme originó que el aviso no fuera una exigencia irrestricta y que se permitiera cualquier tipo de reunión espontánea.



28. La **intención del Poder Constituyente al ordenar que se regulara en una ley nacional** el uso de la fuerza en torno a las manifestaciones públicas era precisamente que, a través de un cuerpo normativo con respaldo democrático (no en protocolos o reglamentos), **se delimitaran los condicionamientos esenciales y las consecuentes actuaciones de las instituciones de seguridad pública en los diferentes supuestos que pueden ocurrir en manifestaciones públicas**. Tanto para aquellas pacíficas con objeto lícito, como las pacíficas con objeto ilícito como las violentas o violentas con objeto ilícito. Ese objetivo no se cumplió.
29. Además, contrario a la posición plasmada en la sentencia, **la especificación en otros apartados de la ley** de los diferentes niveles del uso de la fuerza (artículo 11), de los mecanismos de reacción en el uso de la fuerza (artículo 9), de cuáles son las amenazas letales inminentes (artículo 7) y que hay diferentes tipos de resistencia a la autoridad que ameritan el uso de la fuerza (artículo 10), **no solventa las deficiencias apuntadas**.
30. Estos otros numerales no otorgan suficiente claridad a los agentes de seguridad pública ni a las personas sometidas a estas normas sobre qué ocurre y qué facultades relacionadas con el uso de la fuerza se activan en los diferentes escenarios de reuniones en el espacio público. Por ejemplo, **saber que previo al uso de armas debe concurrir una disuasión verbal, nada nos dice sobre si se pueden utilizar armas cuando haya reuniones pacíficas, pero con objeto ilícito o si se puede dispersar este tipo de reuniones (las ilícitas) con uso de la fuerza a pesar de no ser violentas**.

Tercer grupo de razones de inconstitucionalidad.

31. **En tercer lugar**, como lo proponía el proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno y por lo que hace al **artículo 27**, es evidente que lo que pretende la norma es implementar una prohibición que beneficie a las personas que participan en una manifestación pública pacífica con objeto lícito: no se usarán armas por ningún motivo. Sin embargo, el problema que tiene este precepto es que **su texto puede generar una confusión que dé pie a que se vulneren los derechos humanos de los manifestantes**.
32. El artículo 27, párrafo primero, reclamado explicita que por ningún motivo se podrá usar **armas** contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas con objeto lícito. Como dice la sentencia, esta afirmación es categórica y nosotros no la debatimos. Lo que si debatimos es que, a nuestro parecer, de manera implícita, es posible interpretar de este primer párrafo que



contra manifestantes pacíficos y con un objeto lícito es viable hacer algún uso de la fuerza, con excepción de aquella que implica armas. Nada de su texto impide esta interpretación.

33. Es decir, conforme a la ley nacional, el empleo de las armas es el último nivel de uso de la fuerza, antecediéndole otros niveles consistentes en reducción física de movimientos, persuasión y presencia de autoridad.¹⁵ Por ende, el artículo 27 se sitúa en los niveles del uso de la fuerza y dirige la prohibición de manera específica a dos de ellos; lo cual sugiere de manera implícita que los demás niveles, al no estar expresamente contemplados en la restricción, pueden utilizarse válidamente por los agentes e instituciones de seguridad pública.
34. Tal circunstancia es contraria al contenido y alcance referido de los derechos humanos de libertad de reunión y expresión. **Tratándose de reuniones lícitas y pacíficas no es posible utilizarse ningún tipo de fuerza contra las personas que participan en las mismas.** Esta deficiencia, se insiste, no se solventa con las otras normas de la ley que prevén los diferentes niveles de uso de la fuerza y la clasificación de las conductas que ameritan uso de la fuerza (artículos 10 y 11).
35. Cualquier nivel de uso de la fuerza, incluso los de mera presencia de la autoridad y el de disuasión verbal, parten de la premisa de su viabilidad de activación. La fuerza pública es consecuencia a una conducta. Empero, cuando se da una manifestación pacífica con objeto lícito, **no hay razón alguna para**

¹⁵ "Artículo 11. Los niveles del uso de la fuerza, según el orden en que deben agotarse, son:

"I. Presencia de autoridad: es la primera forma de contacto que tienen los agentes con la ciudadanía en general. Se manifiesta a través de:

"a) El uso adecuado del uniforme;

"b) El uso adecuado de equipo, acorde a las circunstancias; y,

"c) Una actitud diligente.

"II. Persuasión o disuasión verbal: a través del uso de palabras o gesticulaciones que sean catalogadas como órdenes y que permitan a la persona facilitar a los agentes a cumplir con sus funciones;

"III. Reducción física de movimientos: mediante acciones cuerpo a cuerpo a efecto de que se controle a la persona que se ha resistido y ha obstaculizado que los agentes cumplan con sus funciones;

"IV. Utilización de armas incapacitantes menos letales: a fin de someter la resistencia activa de una persona; y,

"V. Utilización de armas de fuego o de fuerza letal: para repeler las resistencias de alta peligrosidad."



activar o dar entender que se puede activar algún nivel de uso de la fuerza.

36. Se trata del ejercicio legítimo de varios derechos humanos que el Estado, más bien, debe respetar y proteger; y ese respeto o protección no se hace implicando normativamente que sólo están prohibidos los últimos dos niveles de la fuerza ante reuniones públicas pacíficas con objeto lícito. Auspiciar implícitamente que puede darse algún nivel del uso de la fuerza, como se explicará, genera un efecto inhibitorio contrario a la Constitución.
37. Por su parte, si se interpretan a *contrario sensu* los párrafos primero y segundo del artículo 27 reclamado, y dada la mencionada ausencia importante de detalle legislativo, es posible desprender dos escenarios adicionales: i) que el uso de armas se permite en relación con reuniones públicas pacíficas pero con objeto ilícito y, ii) que los agentes de seguridad pública sólo deben asegurar la protección de los manifestantes y terceros y garantizar la paz y el orden público ante reuniones pacíficas con objeto lícito (el segundo párrafo dice "en estos casos", y esos casos son únicamente las reuniones públicas pacíficas con objeto lícito).
38. A nuestro parecer, **ambos escenarios son inaceptables**. Se recalca, corresponde al Estado la obligación positiva de proteger a las personas que se manifiestan pacíficamente de los actos violentos perpetrados por otras personas o grupos con el fin de perturbar, alterar, distorsionar o dispersar tales reuniones; así como salvaguardar la propia vida, salud e integridad física de las personas que lleven a cabo actos violentos o delictivos.
39. Además, a diferencia de la postura de la mayoría de las y los integrantes del Pleno, el hecho de que las instituciones de seguridad pública tengan deberes genéricos de respetar y proteger los derechos de cualquier persona (es decir, proteger a cualquier persona con independencia del tipo de reunión pública en la que se encuentre) no lleva a convalidar las deficiencias identificadas de este artículo 27. Por el contrario, para que no exista duda sobre los deberes de los agentes e instituciones de seguridad pública, lo óptimo era declarar su incompatibilidad constitucional y que fuere el legislador secundario el que tome en cuenta lo expuesto en este fallo para solventar sus deficiencias.

Cuarto grupo de razones de inconstitucionalidad.

40. **En cuarto lugar**, por lo que hace al **artículo 28 reclamado**, es cierto que las reuniones no pacíficas caen fuera del ámbito protector de la libertad de



expresión, reunión y protesta. En ese punto la ley es correcta. No obstante, eso no es suficiente para pasar por alto las consecuencias adversas que genera este precepto impugnado en el orden constitucional.

- Uno, como se ha dicho y atendiendo a la relación que tiene este artículo 28 con el 27, es preocupante la renuncia del legislador a detallar más elementos que permitan categorizar a una manifestación como violenta. Si bien la ley en otros numerales define tipos de resistencias o amenazas letales inminentes (artículos 7 y 10), la violencia no puede equipararse a cualquier tipo de resistencia ni un acto violento es forzosamente una amenaza letal inminente. Incluso, la resistencia pasiva no es un acto violento. Además, cuando el artículo 28 habla de que la manifestación se torne violenta, ni siquiera es posible interpretar que el legislador se estaba refiriendo a algún tipo de resistencia o algún acto letal inminente.
- Y dos, la forma en que está redactado este artículo 28 invita al operador jurídico a una confusión: que se valoren las manifestaciones o reuniones públicas como un *todo* para actuar atendiendo a los distintos niveles de uso de la fuerza establecidos en la ley.

41. Es criterio reiterado de la Suprema Corte que no existe una definición matemática de una reunión "violenta". La gran mayoría de reuniones o manifestaciones no resultan violentas en su totalidad. La violencia usualmente es gradual y se esparce conforme las acciones y reacciones de los agentes provocadores y los cuerpos policiacos. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública son elementos que ejercen una influencia directa en el resultado de tales contextos –y que esa influencia puede tanto llevar a nivelar y mejorar la situación, como a intensificar la tensión de las masas y el esparcimiento de la violencia–.

42. Así, "el mero hecho de que algunos integrantes de una reunión de personas sean violentos *"no convierte a la manifestación en su conjunto en una reunión no pacífica"*.¹⁶ Por el contrario, *"la policía tiene el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y agentes provocadores"*.¹⁷ La presencia de unas personas que cometen actos de violencia dentro y alrededor de una protesta no

¹⁶ Engrose de la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, página 106. Así como en Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, ONU, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párrafo 75.

¹⁷ Ídem.



autoriza a los agentes de seguridad pública para etiquetar como violenta a la manifestación completa, ni concede al Estado carta blanca para utilizar la fuerza en su contra.

43. Por ende, se recalca, al hacer referencia en plural a las "manifestaciones"/"reuniones públicas" y utilizar como condición de aplicación del uso de la fuerza la expresión "*se tornen violentas*", **el artículo 28 permite una apreciación subjetiva por parte de los agentes de seguridad pública tan amplia que no es aceptable constitucionalmente**. La **orden de distinguir al interior de las manifestaciones públicas** entre actos violentos y los pacíficos, para efectos de la protección de los derechos que le podrían corresponder a cada persona o grupo de personas, **es un mandato que debe venir y ser precisado en ley por el propio legislador**; no en protocolos, manuales o ser verificado posteriormente en decisiones judiciales, ni derivarse de lo que se puede desprender como un acto necesario o proporcional conforme a otros preceptos de la ley nacional.

Quinto grupo de razones de inconstitucionalidad.

44. Con todo lo explicado hasta esta instancia, **en quinto lugar**, se estima que los artículos 27 y 28 en su conjunto dan pie a una desatención a los lineamientos de la Suprema Corte y de la jurisprudencia interamericana sobre el uso de la fuerza.
45. Por un lado, aunque en el artículo 4 de la ley nacional se alude a los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad y en otros preceptos de la legislación se exige con otras palabras que el uso de la fuerza se realizará gradualmente y como último recurso, la falta de precisión y claridad de las normas reclamadas permiten invertir dicha relación tratándose de reuniones en el espacio público. Por ejemplo, el artículo 27, al consentir implícitamente utilizar algún nivel de uso de la fuerza ante manifestaciones pacíficas con objeto lícito, se aleja del principio de absoluta necesidad.
46. Asimismo, la ausente identificación de los diferentes escenarios que se pueden presentar con un conjunto de personas en el espacio público vuelve ineficaz la correcta aplicación de los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad. En la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, el Tribunal Pleno manifestó que para atender los lineamientos internacionales sobre el uso de la fuerza, debería diferenciarse entre **(I)** reuniones lícitas y pacíficas; **(II)** reuniones *ilícitas* pero no violentas; y, **(III)** reuniones violentas, de acuerdo con lo siguiente:



- I. En caso de reuniones **lícitas y pacíficas**, no podrá utilizarse ningún tipo de fuerza;
 - II. En caso de una reunión **ilícita pero no violenta**, y si hay razones fundadas para poner fin a tal manifestación, sólo podrá usarse la mínima fuerza necesaria. Consecuentemente, está estrictamente prohibido el uso de la fuerza letal;
 - III. En caso de reuniones **violentas** se deberá emplear, de no existir medios menos lesivos, la mínima fuerza posible y sólo se podrán utilizar armas de fuego de conformidad con el noveno de los básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley –en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves y cuando resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos–. No está permitido disparar indiscriminadamente a la multitud.
47. Además, como parte de las mejores prácticas en el derecho comparado y en el derecho internacional de los derechos humanos para el correcto uso de la fuerza pública, se ha señalado que debe **prohibirse "portar armas de fuego y munición de plomo por parte de los funcionarios que pudieran entrar en contacto con los manifestantes se ha probado como la mejor medida de prevención de la violencia letal y la ocurrencia de muertes en contextos de protestas sociales. Es en ese sentido, que las armas de fuego y las respectivas municiones deben estar excluidas en los operativos de control de las protestas sociales"**.¹⁸
48. Por lo que,¹⁹ *"[a]unque los operativos puedan contemplar que en algún lugar fuera del radio de acción de la manifestación se disponga de armas de fuego y municiones de plomo para los casos excepcionales en los que se produzca una situación de riesgo real, grave e inminente para la vida o integridad física de las personas que amerite su uso, para este supuesto extremo*

¹⁸ CIDH y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Protesta y Derechos Humanos. Op. cit.*, párrafo 117; el cual cita, entre otros, al Informe Anual 2015 (CIDH), capítulo IV A, párrafo 82; Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párrafo 68 a); *UN Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, "Use of force during demonstrations", A/HRC/17/28, 23 May 2011* párrafo 75, así como la guía de Amnistía Internacional *Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials*, pp 148 i).

¹⁹ En la citada acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, el Tribunal Pleno ya reconoció como criterio la no presencia de armas de fuego. Véase, página 107 del engrose.



deben existir normativas explícitas acerca de quién tiene la facultad de autorizar su empleo y los modos en que esta autorización quede debidamente documentada.²⁰

49. Incluso, se ha manifestado que nunca deberían emplearse las armas de fuego para disolver una reunión (cualquiera que ésta sea, incluyendo las ilícitas); el fuego indiscriminado contra una multitud es siempre ilícito, y el uso deliberado de fuerza letal²¹ sólo es lícito cuando es estrictamente inevitable para proteger otra vida frente a un peligro inminente (a lo que se ha denominado en ocasiones "principio de protección de la vida").²²
50. Bajo ese tenor, es que llegamos a la convicción, primero, que parte del problema de los artículos impugnados es que aceptan implícitamente la posibilidad de acudir a los distintos niveles de uso de la fuerza pública; esto, sin especificar (o sin que se especifique en otro apartado de la ley que complemente a las normas reclamadas) que durante el operativo en manifestaciones públicas los agentes que velen directamente por la seguridad pública no deben portar armas de fuego ni municiones de plomo; aclarando que en su caso esas armas podrían estar presentes, pero fuera del radio de acción del operativo. Esta deficiencia desatiende los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad.
51. Y segundo, las normas reclamadas carecen de una especificación sobre las circunstancias, requisitos y modos de uso de ciertas armas menos letales en torno a manifestantes violentos en el espacio público; tales como los bastones, toletes o equivalentes, los dispositivos de descargas eléctricas, las sustancias irritantes en aerosol o las mangueras de agua a presión. Por ejemplo, no se especifica que: no pueden utilizarse sustancias irritantes de manera directa a los manifestantes o en espacios confinados; que los dispositivos de descargas eléctricas sólo se utilicen ante amenazas reales e inmediatas para la vida o riesgo de lesiones graves y donde otros mecanismos menos lesivos han fallado o son impracticables; o que las mangueras de agua no se utilicen en espacios cerrados para los manifestantes violentos y el agua utilizada no esté a una temperatura irrazonable (como cercana o debajo de cero).²³

²⁰ *Ibidem*, párrafo 118.

²¹ Este lineamiento sobre el uso de armas de fuego se regula expresamente en los artículos 13 y 29 de la ley nacional.

²² ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36, *Op. cit.*, párrafos 70 y 75.

²³ La CIDH y la Relatoría Especial (*Protesta y Derechos Humanos*, *Op. cit.*, párrafo 124) recomiendan, incluso, que "debe regularse la composición y concentración de las sustancias químicas irritantes;



52. **No pasamos por alto que este tipo de lineamientos son reglas operativas que deben ser cumplidas por los agentes de seguridad pública. Sin embargo,** contrario a una posición de deferencia al ámbito reglamentario, al ser aspectos relacionados *íntimamente* con los principios que rigen el uso de la fuerza, tras la reforma a la Constitución que dio pie a una ley nacional, **consideramos que por lo menos estas delimitaciones que detallamos en el párrafo anterior deben encontrarse en ley al ser especificaciones normativas que pueden llegar a dañar o incidir gravemente en los derechos de las personas y, por ende, la decisión sobre las circunstancias, modos y requisitos de utilización debe provenir del legislador democrático.**
53. No se trata de materia que pueda ser implementada de manera total en reglamentos, protocolos o manuales. Son contenidos tan importantes que deben ser delineados por el propio legislador a fin de tener un respaldo democrático que, incluso, permita su revisión en sede de control constitucional de carácter abstracto.
54. A nuestro parecer, insistimos, ésta es la idea implementada por el Poder Constituyente cuando señaló en el mencionado artículo constitucional transitorio que sería en una ley nacional donde se deberían detallar las previsiones de actuación de los integrantes de las instituciones con facultades en materia de seguridad pública con relación a las manifestaciones públicas.
55. Además, la especificación de este tipo de contenidos desde la ley es particularmente relevante, pues no hay que olvidar que esta Ley Nacional permite la participación de muchos tipos de agentes e instituciones de seguridad pública en el uso de facultades en materia de seguridad pública. Por ello, dada la lógica de intervención de esta gran variedad de sujetos, es necesario que sea el legislador nacional el que detalle de manera clara y exhaustiva las pautas y límites de actuación para todas estas autoridades respecto a las manifestaciones públicas.²⁴

los niveles de descarga en los dispositivos eléctricos, el volumen y frecuencia en las nuevas armas acústicas, así como los niveles de precisión requeridos para los proyectiles”.

²⁴ No se pasa por alto que en la citada acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, el Tribunal Pleno declaró como infundado un argumento que buscaba declarar la invalidez de una norma (páginas 115 a 122 del engrose) que permitía que los planes, estrategias y programas para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones que se realizan en lugares públicos debían determinarse conforme al reglamento.

Sin embargo, se reitera, **fue el propio Poder Constituyente el que exigió** en el citado artículo cuarto transitorio, fracción III, numeral 8, del decreto de reforma a la Constitución Federal de veintiséis de

A.2.Generación de un efecto amedrentador
violatorio de la libertad de expresión.

56. En complemento y de conformidad a todo lo expuesto hasta este momento, se **tiene la plena convicción que los artículos 27 y 28 reclamados resultan inconstitucionales porque generan a su vez un efecto amedrentador contrario a la Constitución.**
57. En principio, es evidente que todas las normas legales pretenden regular conductas y, por ende, toda norma tiene cierto grado de influencia o disuasión en la conducta de sus destinatarios. Eso es, precisamente, una de las finalidades de regular conductas en ley.
58. No obstante, basándose en derecho comparado e internacional, la Suprema Corte ha aceptado que existen ciertos efectos de las normas o actos de autoridad que, de forma injustificada, limitan o restringen los derechos de las personas; en particular, se ha abordado esta problemática tratándose de la libertad de expresión y se ha caracterizado a este efecto como un efecto amedrentador o inhibitorio de la libertad de opinión e información; o utilizando la terminología extranjera: un *chilling effect* ("efecto escalofrío") contrario a la Constitución.²⁵
59. Tomando en cuenta lo anterior, **estimamos que en el asunto que nos ocupa ocurre un efecto similar. Los artículos 27 y 28 reclamados sí generan este efecto amedrentador contrario a la Constitución.** Dadas las múltiples deficiencias que hemos apuntado en párrafos previos, se considera que las personas sujetas a estas normas, a fin de proteger sus propios derechos, preferirán no manifestarse en el espacio público para evitar la aplicación de las vagas e imprecisas medidas de uso de la fuerza delimitadas en tales preceptos. Esto es un contrasentido constitucional: las normas, en particular, las que regulan el uso de la fuerza en el espacio público, deben generar las condiciones para

marzo de dos mil diecinueve, que se detallara en ley las provisiones de actuación de los agentes que ejerzan la fuerza pública en relación con manifestaciones públicas. Si bien es imposible que la ley prevea todo contenido operativo relacionado con tales manifestaciones en el espacio público, las reglas referidas en párrafos previos sobre la distinción entre tipos de manifestaciones y el uso y la forma de usar de ciertas armas, son los lineamientos mínimos que dada su incidencia en los derechos de las personas sí deben estar regulados en ley.

²⁵ El caso más reciente del Tribunal Pleno en donde se utilizó esta terminología y se sostuvo la existencia de un efecto amedrentador fue en la acción de inconstitucionalidad 91/2019, fallada el ocho de marzo de dos mil veintiuno.



respetar y proteger el ejercicio de los derechos, no para amedrentarlos o menoscabarlos.

60. Este efecto inhibitorio en relación con el uso de la fuerza y los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta han sido reconocidos en el propio sistema interamericano. Como ya lo dijo la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*, "*como sucede con otros derechos con una dimensión social, se resalta que la violación de los derechos de los participantes en una reunión o asamblea por parte de las autoridades, 'tienen graves efectos inhibitorios [chilling effect] sobre futuras reuniones o asambleas', en tanto las personas pueden optar por abstenerse para protegerse de estos abusos, además de ser contrario a la obligación del Estado de facilitar y crear entornos propicios para que las personas puedan disfrutar efectivamente de su derecho de reunión*".²⁶

B

Violación a la igualdad jurídica.

61. Por último, es criterio reiterado de la Suprema Corte que para verificar la actualización de una violación al derecho a la igualdad jurídica debe primero realizarse una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; para después, en su caso, estudiar si dichas distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto o uno ordinario.²⁷

²⁶ Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párrafo 172.

²⁷ Tesis 1a./J. 44/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 56, Tomo I, julio de 2018, página 171, con número de registro digital: 2017423, de rubro y texto: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO. Las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas 'acciones afirmativas'; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos



62. En ese sentido, en íntima relación con lo hasta aquí argumentado, se considera que los preceptos reclamados son **inconstitucionales** a su vez por violar el principio de igualdad jurídica; esto, pues establecen criterios de exclusión que reflejan un mensaje discriminatorio e intimidatorio de manera permanente que no encuentra justificación constitucional.
63. En primer lugar, por lo que hace a la comparación de supuestos regulados, se tiene que el artículo 27 de manera tácita hace una distinción en torno al uso de armas y la protección de los manifestantes y terceros entre aquellas personas que participan en reuniones en el espacio público pacíficas con objeto lícito de aquellas otras personas que se manifiestan en el espacio público que no cumplen con tales criterios. El artículo 28, por su parte, ordena que en las reuniones públicas que se tornen violentas deberá actuarse conforme a los distintos niveles de uso de la fuerza, implicando tácitamente que existe una diferencia de trato para efectos del uso de dicha fuerza entre aquellas personas que se reúnen en el espacio público ejerciendo violencia de aquellas que lo hacen pacíficamente.
64. De esto se deriva que es verdad que los manifestantes pueden encontrarse en distintos escenarios en el uso de estas libertades de expresión, reunión y protesta; a saber, unos pueden llevar a cabo actos de violencia y otros no. Empero, se estima que lo que cabe comparar no son las tipologías de reuniones

que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios. En el tercer supuesto, cuando una persona alega discriminación en su contra, debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares. Así, los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto –para confirmar la rigurosa necesidad de la medida– o uno ordinario –para confirmar su instrumentalidad–. En ese sentido, el primer análisis debe realizarse con cautela, pues es común que diversas situaciones que se estiman incomparables por provenir de situaciones de hecho distintas, en realidad conllevan diferencias de trato que, más allá de no ser análogas, en realidad se estiman razonables. En efecto, esta primera etapa pretende excluir casos donde no pueda hablarse de discriminación, al no existir un tratamiento diferenciado."



en que puede encontrarse una persona, sino el tratamiento que reciben las personas manifestantes en torno al uso de la fuerza y los deberes de la autoridad.

65. A nuestro parecer, todos los manifestantes comparten las mismas características jurídicamente relevantes: ser personas que se están manifestando en el espacio público y que, tan sólo por ese solo hecho, ameritan que la norma identifique correctamente el deber que tiene de proteger a todas las personas involucradas. Sí hay pues una base comparable que no detenta características esencialmente divergentes; lo que da pie a someterlo a un examen de igualdad jurídica.
66. En ese sentido, como se adelantó, **se considera que las normas reclamadas no superan un examen ordinario de constitucionalidad.** En primer lugar, se advierte que sí existe una finalidad constitucionalmente válida: el legislador secundario tuvo como objetivo delimitar las condiciones en que se puede hacer uso de la fuerza pública a fin de respetar, proteger y salvaguardar los derechos tanto de los manifestantes como del resto de la población. Esta finalidad es constitucionalmente válida al cumplimentar tanto el referido transitorio del decreto de reforma constitucional como el contenido y alcance de otros derechos humanos como la integridad personal, la salud, la vida, la propiedad, la libertad deambulatoria, etcétera.
67. No obstante lo anterior, se estima que la distinción legislativa implementada en las normas reclamadas ni siquiera tiende a cumplimentar dicha finalidad. Al prescribir que cierto nivel del uso de la fuerza y la protección de los manifestantes se activará sólo ante reuniones públicas pacíficas con objeto lícito, se está dejando fuera de dicha delimitación normativa a otro grupo de personas que, aunque pueden estar ejerciendo indebidamente su libertad de reunión, expresión y protesta, merecen igual protección de su integridad y vida por el hecho mismo de ser seres humanos.
68. Podría afirmarse que, de alguna manera, la distinción legislativa sí resulta acorde con el fin pretendido, pues ordenar la protección y prohibir cierto uso de la fuerza ante manifestaciones no violentas cumple en parte la referida finalidad, y lo que se debe analizar más bien es si existen o no otras medidas alternativas. Sin embargo, no puede ni siquiera aceptarse conceptualmente esta relación de instrumentalidad, pues con esto se estaría convalidando una distinción legislativa entre personas que es contraria a los propios presupuestos de una sociedad democrática que busca el respeto y protección de derechos intrínsecos de la dignidad humana como la vida, la salud y la integridad personal.



69. A nuestro juicio, la distinción legislativa que implementan los artículos 27 y 28 carece más bien de sentido constitucional. Todas las personas que se manifiestan en el espacio público, sin importar si se reúnen, por ejemplo, pacíficamente pero con objeto ilícito o con objeto lícito pero no pacíficamente, son merecedores de salvaguarda constitucional en cuanto a la aplicabilidad de los lineamientos del uso de la fuerza, la protección de sus derechos frente a otros y frente a la autoridad y la excepcionalidad en el uso de las armas. Esa obligación deriva de sus derechos a la integridad personal, salud y vida.
70. Así, es cierto que la respuesta de la autoridad puede variar tratándose del escenario de manifestación. Empero, la problemática de las normas es que el legislador secundario jamás debió haber condicionado la aplicabilidad de las reglas sobre el uso de la fuerza y la protección de los manifestantes a elementos como la presencia de manifestantes pacíficos con objeto lícito o la mera concurrencia de manifestaciones violentas.
71. Lo que debió señalar, como ya describimos en párrafos previos, es que las instituciones y agentes de seguridad pública deben asegurar la protección de **todos** los manifestantes, incluyendo los no pacíficos; y que deberán distinguirse los diferentes escenarios en que puede encontrarse una persona al momento de manifestarse en el espacio público, a fin de aplicar o no el uso de la fuerza y de cumplimentar las obligaciones subsecuentes de protección en torno a cualquiera de estos escenarios: pacíficas con objeto lícito, pacíficas con objeto ilícito, o violentas con objeto ilícito. Aclarando las obligaciones que corresponden para cada supuesto. Nada de esto se encuentra en las normas reclamadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 64/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo I, abril de 2022, página 120, con número de registro digital: 30501.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de abril de 2022.



VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el catorce de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 70/2019, en la que –entre otras cosas– se declaró la invalidez del artículo 12, fracción I, en su porción normativa "*o verbalmente*", de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit.¹ Ello, al considerar que las vejaciones verbales guardan estrecha relación con la inferencia que, en su caso, realice el receptor de la expresión lingüística, lo que propicia un amplio margen de apreciación de la autoridad para determinar, de manera discrecional y subjetiva, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto será motivo de sanción, así como el grado de afectación o molestia, de manera que genera incertidumbre para los gobernados, en contravención al *principio de taxatividad*.

Para justificar lo anterior, la sentencia se apoya en diversos precedentes de esta Suprema Corte en los que se han desarrollado los alcances del principio de taxatividad en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador. De manera particular, la sentencia retoma las consideraciones sustentadas en la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**,² en donde se declaró la invalidez de diversas disposiciones de leyes de ingresos municipales del Estado de Morelos.

Presentamos este voto de minoría pues respetuosamente no compartimos ni el sentido, ni las consideraciones del fallo en este aspecto. Lo anterior, pues consideramos que el estándar de taxatividad aplicable debe ser menos estricto cuando se está ante normas de convivencia cívica y, bajo este estándar atenuado, debió reconocerse la validez de las porciones normativas antes mencionadas.

Efectivamente, aunque no se explicita en las consideraciones del fallo, la mayoría parece entender que el estándar de taxatividad en el derecho penal y en el

¹ [Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit](#)

"Artículo 12. Son infracciones contra la dignidad de las personas:

"I. Vejar o maltratar física **o verbalmente** a cualquier persona."

² Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.



derecho administrativo sancionador –específicamente en el ámbito de la justicia cívica– es el mismo. Es decir, que los tipos administrativos que buscan regular la convivencia comunitaria de forma pacífica, deben estar redactados con el mismo grado de exactitud y precisión que los tipos penales. **Respetuosamente no compartimos dicha conclusión.**

Es verdad que esta Suprema Corte ha sostenido desde la **acción de inconstitucionalidad 4/2006**³ que las sanciones administrativas guardan una similitud importante con las sanciones penales, toda vez que ambas forman parte de la potestad punitiva del Estado. Efectivamente, en ambos casos se trata de expresiones del *ius puniendi* del Estado, pues ambas tienen lugar frente a actos y conductas antijurídicas, por lo que ambas se rigen por principios similares.

Por ello, este tribunal ha sostenido que –a fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas y evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder punitivo y de policía del Estado–⁴ en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador es válido acudir a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad –incluyendo el mandato de taxatividad o de *lex certa*–, el principio de *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones. Ello, por supuesto, en el entendido de que la traslación de dichos principios, en cuanto a grados de exigencia, "*no puede hacerse de forma automática, pues la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza*"⁵ (cursivas añadidas)

³ Resuelta por el Tribunal Pleno el veinticinco de mayo de dos mil seis. De dicho asunto derivó la tesis P./J. 100/2006, de rubro: "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS."

⁴ Véase en ese sentido, el amparo directo en revisión 4663/2014, resuelto por la Primera Sala el diez de junio de dos mil quince, p. 19.

⁵ Acción de inconstitucionalidad 4/2006, p. 27. A una conclusión similar ha llegado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien, desde el *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, ha sostenido que el principio de legalidad contenido en el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos también es aplicable a las sanciones administrativas, pues éstas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y tienen en ocasiones una naturaleza similar a la de éstas. En ese sentido, el tribunal ha sostenido que: "*en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar*". Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de dos de febrero de dos mil uno, párr. 106.



No obstante, consideramos que dicho estándar, utilizado en la sentencia, no es aplicable al caso pues, a nuestro parecer, la mayoría pierde de vista que **el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad no aplica con la misma intensidad en todas las ramas del derecho administrativo sancionador.**⁶ En efecto, existen algunas áreas del derecho administrativo sancionador en donde –debido a la naturaleza de la materia regulada y/o los sujetos regulados– el uso de conceptos jurídicos indeterminados no sólo es más frecuente, sino incluso necesario para lograr una adecuada regulación y, por tanto, la exigencia de *lex certa* no rige con la misma intensidad.⁷

Uno de esos casos es precisamente el de las normas de convivencia social o justicia cívica (como es el caso de la norma aquí impugnada), en la cual, debido a la variedad de fenómenos y conductas que está destinada a regular, la variedad de sanciones a imponer, así como a la imposibilidad de describir a detalle todas las posibilidades que la norma administrativa pretende abarcar, no es extraño que el legislador se vea obligado a recurrir a los llamados "**conceptos jurídicos indeterminados**" (como son orden público, interés social, moral pública, entre otros). Ello, a fin de que el órgano de aplicación pueda contar con cierto margen de discrecionalidad (que no arbitrariedad), suficientemente adaptable y flexible, para determinar el contenido y alcance de las normas aplicables en cada caso concreto.⁸

En ese sentido, si lo que se pretende es garantizar una adecuada regulación en esta materia, es evidente que tratándose de normas sobre justicia cívica –las

⁶ La Primera Sala ha reconocido que el principio de legalidad debe modularse en atención a los ámbitos de integración. Véase en ese sentido la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.): "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN."; así como en la tesis 1a. CCCXIX/2014 (10a.): "TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR."

⁷ Esta aplicación diferenciada del principio de legalidad en materia administrativa frente al derecho penal no es exclusiva del principio de taxatividad (*lex certa*), pues también se puede apreciar en el caso del mandato de reserva de ley (*lex scripta*). En efecto, mientras que en el caso del derecho penal la reserva de ley es absoluta, en el derecho administrativo sancionador es relativa e, incluso, en algunos casos, inexistente, pues nuestra Constitución prevé la existencia de reglamentos autónomos gubernativos y de policía.

⁸ En una línea similar, siguiendo la dicotomía *rule/standard*, un sector de la doctrina ha defendido que a diferencia del derecho penal, en donde el legislador debe procurar identificar las conductas prohibidas (tipicidad) con la medida estricta de las *rules*, en el derecho administrativo sancionador el uso de *standards* puede considerarse adecuado o suficiente. *Cfr.* Londoño Martínez, Fernando, "Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio", *Revista de derecho (Valdivia)*, (Volumen XXVII-No.2), diciembre 2014, pp. 147-167.



cuales, además, no suelen traer aparejadas sanciones graves–, **el nivel de precisión exigible al legislador no puede ser el mismo que en otros campos del derecho administrativo sancionador** (como lo es, por ejemplo, el sistema de responsabilidades administrativas de servidores públicos) en donde el uso de los conceptos jurídicos indeterminados suele ser menos flexible, y en donde, en muchas ocasiones, debido a los intereses en juego, el nivel de precisión se acerca más a la materia penal. Ello es así, ya que **de lo contrario la tarea del legislador se volvería prácticamente imposible**, al no poder recurrir a términos más precisos sin que la regulación resulte extremadamente casuística o infraincluyente.

Por lo demás, no sobra señalar que esta gradualidad en el alcance del mandato de taxatividad en función de la materia ha sido reconocida también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien ha señalado que si bien es cierto que el principio de legalidad tiene vigencia en materia disciplinaria y no sólo penal *"su alcance depende considerablemente de la materia regulada"*⁹ (cursivas añadidas). En esa línea, dicho tribunal ha sostenido que *"la precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver"*¹⁰ (cursivas añadidas)

Con todo, **es importante aclarar que lo anterior de ninguna manera significa que en materia de justicia cívica deba privar la arbitrariedad o la plena subjetividad**. Al tratarse de normas sancionadoras, es incuestionable que el legislador está obligado a establecer un marco regulatorio razonablemente previsible, que permita a las personas saber qué tipo de conductas podrían ser sancionadas y que evite su aplicación arbitraria por parte de la autoridad.¹¹ Además, al existir un mayor grado de *discrecionalidad* decisoria –que

⁹ Véase Corte IDH, *Caso Rico Vs. Argentina*, párr. 102, *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*, párr. 89, y *Caso Urrutia Labreaux Vs. Chile*, párr. 129.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Un criterio similar ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al señalar que: *"los problemas de indeterminación del tipo sancionatorio no generan, per se, una violación de la Convención, es decir, que el hecho de que una norma conceda algún tipo de discrecionalidad no es incompatible con el grado de previsibilidad que debe ostentar la norma, siempre y cuando el alcance de la discrecionalidad y la manera en que se debe ejercer sea indicado con suficiente claridad con el fin de brindar una adecuada protección para que una interferencia arbitraria no se produzca"* (cursivas añadidas). Véase por todos, *Caso Rico Vs. Argentina, Op. Cit.*, párr. 103.



no arbitrariedad–, el deber de *motivación* por parte del órgano de aplicación –en este caso, de los Jueces cívicos– es especialmente relevante, **por lo que recae en éstos una carga argumentativa mayor que les obliga justificar de forma muy expresa y clara las razones por las cuales se considera que una determinada conducta debe o no considerarse infractora de la normatividad.**

Partiendo del estándar expuesto, consideramos que la porción normativa impugnada consistente en vejar o maltratar física "*o verbalmente*" a cualquier persona, **no es contraria al principio de taxatividad.**

A manera de precisión, reconocemos que maltratar "*verbalmente*" a cualquier persona puede considerarse un concepto jurídico indeterminado y, por tanto, ciertamente depende de un juicio por parte de la autoridad en cada caso concreto. Efectivamente, la comunicación verbal implica la intervención de un emisor y un destinatario, lo cual implica que este último debe decodificar el mensaje e inferir la intención comunicativa del emisor. Por tanto, determinar en qué casos estamos frente a un maltrato verbal ciertamente depende de un juicio por parte del órgano de aplicación en cada caso concreto.

Sin embargo, el que las normas en materia de justicia cívica otorguen cierto grado de discreción a la autoridad es algo que no resulta *per se* incompatible con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.¹² Como se mencionó anteriormente, en este caso el mandato de *lex certa* es más flexible, por lo que es válido que se delegue en la autoridad un mayor grado de discrecionalidad en la aplicación de este tipo de normas. Ello es así, sobre todo cuando –como sucede en la especie– no parece posible recurrir a términos más precisos sin

¹² Un criterio similar ha sostenido el Tribunal Constitucional de España, al sostener que el principio de taxatividad *es compatible con la utilización de cláusulas normativas abiertas necesitadas de complementación judicial*, pudiendo emplearse conceptos jurídicos indeterminados siempre que sean susceptibles de determinarse razonablemente con criterios lógicos, técnicos o de experiencia. En el entendido de que la utilización de dichas cláusulas abiertas no es libre, sino que debe estar justificada por una "fuerte necesidad de protección de determinados intereses que no permiten el uso de conceptos más precisos", y notando que la utilización de estos conceptos relativamente indeterminados "es particularmente apropiada y usual en el ámbito del derecho administrativo disciplinario." Véase Díaz Fraile, Francisco, *Derecho Administrativo Sancionador: Análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Crítica del Derecho Español Vigente)*, Atelier, Barcelona, 2016, p. 305.



incurrir en un casuismo exacerbado. En efecto, ¿qué otro término pudo haber utilizado el legislador para conseguir el fin que buscaba sin incurrir en imprecisión? ¿Acaso debió hacer una lista de insultos?

Por lo demás, se insiste que esta discrecionalidad de ninguna manera equivale a arbitrariedad, sino únicamente que el deber determinar la norma exactamente aplicable al caso concreto *se traslada* a la fase de aplicación. Ello es así, pues en estos casos la autoridad tiene un deber especialmente fuerte de justificar la imposición de la sanción en cada caso concreto a través de una adecuada motivación, cuya ilegalidad, arbitrariedad o falta de razonabilidad puede ser motivo de impugnación por parte del afectado.¹³

Por todo lo anterior, consideramos que debió reconocerse la validez del artículo 12, fracción I, en su porción normativa "*o verbalmente*", de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 70/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, del viernes 13 de agosto de 2021 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1394, con número de registro digital: 30025.

La tesis de jurisprudencia P./J. 100/2006 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667, con número de registro digital: 174326 y las tesis aisladas 1a. CCCXVI/2014 (10a.) y 1a. CCCXIX/2014 (10a.) en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, páginas 572 y 592, con números de registro digital: 2007406 y 2007412, respectivamente.

¹³ En términos similares el Tribunal Constitucional de España ha referido que la concreción de los conceptos jurídicos indeterminados debe ser realizada por el aplicador del derecho con "pautas objetivas y no discrecionales", y justificarse en la "motivación" de la resolución sancionadora, cuyo examen permitirá verificar si la decisión sancionadora ha respetado las exigencias del principio de legalidad. Lo anterior, de tal modo que en realidad el problema de la predeterminación de la norma en estos casos "se traslada a la fase de aplicación del derecho, donde en su caso debe quedar justificada la imposición de la sanción a través de la pertinente motivación, pudiendo en estos casos derivar una motivación defectuosa en una infracción del artículo 25.1 CE al no resultar cognoscible el fundamento de la sanción". Ídem.



VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS JAVIER LAYNEZ PO-TISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 184/2020.

En sesión del dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción citada al rubro en el sentido de declarar la inconstitucionalidad del artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato. Este precepto establecía, entre otros requisitos, que para ser titular de la Comisión de Búsqueda del Estado de Guanajuato las personas aspirantes no debían haber sido condenados por la comisión de un delito doloso. A continuación, exponemos brevemente las razones que nos llevaron a separarnos de esa decisión y votar en contra.

El Tribunal Pleno ya ha analizado en diversas ocasiones la constitucionalidad de este requisito. Al respecto, el criterio mayoritario ha sido que, como regla general, la exigencia de no haber cometido algún delito doloso para ocupar un cargo público constituye un requisito sobreinclusivo que no es idóneo para garantizar el correcto desempeño de las funciones propias de los cargos que se han pretendido regular. Bajo ese criterio se resolvió la invalidez de ese requisito cuando se impone para ocupar el cargo de notario¹ y para ser parte de los funcionarios que realizan estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción.²

Sin embargo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 106/2019, el Tribunal Pleno reconoció la validez de este requisito debido a que regulaba el acceso a ocupar los cargos de fiscal especializado y vicesfiscal en el Estado de Tamaulipas.³ En ese precedente se reconoció la posibilidad de establecer excepciones a la regla general cuando el cargo que se regule tenga relación con la persecución de delitos pues, en ese supuesto, existe un interés de la sociedad en que las personas a cargo de esas atribuciones no hayan sido condenadas por la comisión de un delito doloso. Estimamos que existen ciertos cargos públicos cuyo adecuado ejercicio requiere acreditar previamente

¹ Acción de inconstitucionalidad 83/2019, resuelta el quince de octubre de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

² Acción de inconstitucionalidad 117/2020, resuelta el veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de votos.

³ Acción de inconstitucionalidad 106/2019, resuelta el diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos.



cierto grado de honorabilidad, pues tales nombramientos desembocan en el desempeño de atribuciones necesarias para el Estado de derecho que dependen particularmente de la confianza de la sociedad hacia la institución. Es innegable que la comisión de un delito doloso por el titular de un órgano encargado de perseguir delitos dolosos en una demarcación incide sobremedida en la confianza que la sociedad tendrá en la institución y que a la postre marcará su debido desempeño. Por eso el legislador local puede válidamente proteger esos cargos mediante requisitos severos de acceso y, al hacerlo, cuidar la integridad y la efectividad de la institución.

Bajo esas consideraciones, estimamos que en el caso que nos ocupa se debió declarar la validez del requisito de que el titular de la Comisión de Búsqueda del Estado de Guanajuato no haya sido condenado por delito doloso, al ubicarse en el supuesto de excepción reconocido en el precedente señalado. Para ello, la mayoría debió tener en cuenta la naturaleza de las funciones a cargo del titular de la Comisión de Búsqueda del Estado de Guanajuato previstas en el artículo 28 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato. Aquéllas no sólo se encuentran estrechamente relacionadas con la adecuada persecución del delito de desaparición forzada y tienen incidencia directa en materia de administración de justicia, sino que además implican constante colaboración con las víctimas, de lo que se desprende lo altamente sensible de la función que desempeña y, por tanto, presuponen un particular grado de confianza de la sociedad. Por ejemplo, el titular de la Comisión de Búsqueda tiene la atribución de atender y formular solicitudes a las instituciones de seguridad pública del Estado;⁴ ejecutar de manera inmediata acciones de búsqueda de personas desaparecidas;⁵ acceder sin restricciones a la información contenida en plataformas, bases de datos y registros de todas las autoridades para realizar la búsqueda de personas desaparecidas;⁶ solicitar a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado y

⁴ "Artículo 28. La Comisión de Búsqueda tiene las siguientes atribuciones: ...

"II. Atender y formular solicitudes a las instituciones de seguridad pública previstas en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, a efecto de cumplir con su objeto."

⁵ "XIII. Determinar y, en su caso, ejecutar de manera inmediata las acciones de búsqueda que correspondan, a partir de los elementos con que cuente y de conformidad con el protocolo aplicable, cuando tenga noticia por cualquier medio de una posible desaparición, o reciba reporte de una persona desaparecida. Así como, de manera coordinada con la Comisión Nacional de Búsqueda, realizar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda, atendiendo a las características propias del caso, a las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo; ..."

⁶ "XIV. Acceder sin restricciones a la información contenida en plataformas, bases de datos y registros de todas las autoridades para realizar la búsqueda de la persona desaparecida, de conformidad con las disposiciones aplicables; ..."



sus equivalentes en los Municipios, que se realicen acciones específicas de búsqueda de personas desaparecidas;⁷ dar aviso de manera inmediata a la Fiscalía Especializada sobre la existencia de información relevante y elementos que sean útiles para la investigación de los delitos de desaparición forzada⁸ y, colaborar con la Fiscalía General, las instituciones de procuración de justicia en la investigación y persecución de otros delitos de otras entidades federativas.⁹ Dada la naturaleza de esas funciones, claramente en este caso también existía un interés social en que la persona encargada de desempeñarlas no hubiera cometido un delito doloso. En ese contexto, el requisito resultaba razonable, por lo que, insistimos, se debió reconocer su validez.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 184/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de agosto de 2021 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 293, con número de registro digital: 30036.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de agosto de 2021.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2019.

El veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro. Por

⁷ "XVI. Solicitar a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado y sus equivalentes en los Municipios, que se realicen acciones específicas de búsqueda de personas desaparecidas. Además, solicitar cooperación de la Comisión Nacional de Búsqueda cuando se requiera la participación de autoridades federales; ..."

⁸ "XXIX. Dar aviso inmediato a la Fiscalía General o, en su caso, a la Fiscalía Especializada, en caso de que durante las acciones de búsqueda se encuentre algún indicio de la probable comisión de un delito; ..."

⁹ "XXI. Colaborar con la Fiscalía General, las instituciones de procuración de justicia en la investigación y persecución de otros delitos de otras entidades federativas; ..."



mayoría de votos, el Pleno declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante decreto publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

El Pleno estudió diversos planteamientos que, en términos muy sintéticos, identificó bajo los siguientes ejes temáticos: 1) supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio; 2) validez de la reserva de información; 3) elementos de la acción; 4) imprescriptibilidad de la acción; 5) ejercicio de la acción a partir de investigaciones; 6) validez de medidas cautelares; 7) venta anticipada de bienes; y, 8) retroactividad de la ley.

El presente voto se limita a expresar nuestra opinión respecto al estudio del primer concepto de violación, que analizó la validez del artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), en sus respectivos párrafos segundos.¹

Al respecto, la accionante alegó que estas porciones normativas violan los artículos 22 y 73, fracción XXX, constitucionales, porque establecen la procedencia de la acción de extinción de dominio únicamente respecto de hechos ilícitos del fuero federal, pero no así de las entidades federativas. Esto, a su entender, limita injustificadamente la procedencia de la acción. Para la parte promovente,

¹ **"Artículo 1.** La presente Ley Nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

"...

"V. Los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.

"Para los efectos de esta ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

"...

"f) Delitos por hechos de corrupción.

"Los contemplados en el título décimo, Delitos por hechos de corrupción, capítulo I del Código Penal Federal.

"g) Encubrimiento.

"Los contemplados en el artículo 400, del Código Penal Federal.



tal como señala la sentencia, el artículo 1o. de la ley impugnada es injustificadamente sub-inclusivo y redundante en la disminución de la eficacia de una figura de extinción de dominio que, desde sus orígenes, fue diseñada como herramienta para el combate frontal a un tipo especial de delincuencia, a través de la disminución de sus recursos materiales.

El Tribunal Pleno esencialmente otorgó razón a la accionante y consideró que estas porciones normativas son inválidas porque realizan una distinción no prevista por el artículo 22 constitucional. A su juicio, una interpretación "teleológica objetiva" de la reforma constitucional de marzo de dos mil diecinueve, justifica entender que su propósito fue resolver la insuficiencia de resultados de la institución de extinción de dominio mediante la precisión y ampliación del catálogo de hechos o conductas delictivas que actualizan su procedencia. Ese catálogo debía abarcar hechos ilícitos previstos tanto en la legislación federal como en la legislación local, ya que el Poder Reformador de la Constitución tenía como propósito permitir un procedimiento que aplicara para toda la República. Además, el Pleno consideró que no cabía hacer una interpretación sistemática de la norma impugnada con el propósito de concluir que la intención del legislador era referirse tanto a delitos del ámbito local como del federal. Así es como se llegó a la determinación de invalidar las porciones impugnadas y analizadas en este apartado de la sentencia.

No compartimos la conclusión ni el razonamiento de la mayoría. Como explicamos en sesión, a nuestro entender, estas porciones normativas son válidas esencialmente porque a la luz del principio *pro persona*, debe entenderse que el legislador siempre tiene permitido reducir el ámbito de aplicación de una figura que el propio Pleno, de manera consistente, ha caracterizado como una restricción constitucional.

Desde nuestro punto de vista, la sentencia incorrectamente da por sentado que el legislador nacional carece de cualquier margen de configuración para decidir

"h) Delitos cometidos por servidores públicos.

"Los contemplados en el título décimo, Delitos por hechos de corrupción, capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el título decimoprimer, Delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal.

"i) Robo de vehículos.

"Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 376 Bis.

"j) Recursos de procedencia ilícita.

"Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal."



en qué supuestos autoriza la aplicación de la figura de extinción de dominio. Se asume que el legislador ordinario debe ver el catálogo de delitos previsto por el artículo 22 como si fuese un mandato de aplicación estricta. Sin embargo, pasa por alto que estamos ante una figura que, por definición, es restrictiva de derechos humanos. Se trata de un régimen de excepción. Así ha sido caracterizada en los precedentes que este Pleno emitió antes de la reforma constitucional de 2019 –sobre la naturaleza de la figura de extinción de dominio–² y no vemos razones de orden técnico para dejar de lado esa construcción ante el nuevo texto constitucional que hoy interpretamos.

Siendo así, nos parece que el legislador cuenta con un válido margen de configuración para acotar (o limitar) los supuestos de procedencia previstos por la Constitución. Por supuesto, no podría ampliarlos, precisamente porque se trata de una figura restrictiva del derecho humano a la propiedad privada.

Desde la reforma de junio de 2011, hemos entendido que el artículo 1o., constitucional nos ordena favorecer siempre la interpretación más benéfica para los derechos humanos de las personas. Desde esta lógica, simplemente no vemos por qué el legislador ordinario tendría vedado optar por una lectura "*pro persona*" del artículo 22 de la Constitución Federal.

Además, nos parece claro que el Texto Constitucional válidamente admite ser leído como una norma facultativa: es decir, una norma que permite (y no ordena) al legislador nacional utilizar el catálogo de delitos ahí previsto. Lo faculta para ser selectivo; es decir, puede utilizar menos tipos de delitos de los que están ahí previstos y también puede distinguir en qué casos aplican los delitos del fuero federal y en qué casos los del local.

Adicionalmente, nuestra lectura de las normas impugnadas nos lleva a la convicción de que la intención del legislador nacional sí fue que sólo el delito de extorsión –como hecho ilícito vinculado a la acción– tuviera fundamento tanto en normas federales como locales. Sólo en este inciso k, el legislador nacional agregó la

² Al respecto, puede consultarse la acción de inconstitucionalidad 3/2015, resuelta por el Pleno en la sesión del cuatro de agosto de dos mil quince, y la controversia constitucional 169/2017, resuelta por el Pleno en la sesión del primero de septiembre de dos mil veinte.



frase "y sus equivalentes en los códigos penales o leyes especiales de las entidades federativas" después de hacer referencia al Código Penal Federal.

Es tan clara la diferencia (en la estructura y el texto de las normas impugnadas) que no queda lugar a dudas: la omisión de hacer referencia a normas locales respecto a los supuestos previstos en los incisos f), g), h), i) y j) del artículo 1o., fue deliberada.

Partimos, entonces de que una figura constitucional restrictiva de derechos humanos siempre podrá ser acotada o reducida en su ámbito de aplicación por el legislador secundario. Esto, claro, bajo la premisa de que estamos ante una norma facultativa, como creemos que ocurre en el caso.

Respetuosamente, nos parece que el rol de la Suprema Corte, como Tribunal Constitucional, no es maximizar los supuestos de procedencia de una figura restrictiva de derechos. O, dicho en otras palabras, su papel no es velar por la correcta ampliación de una figura llamada a potenciar las facultades de las autoridades. Ella no es guardiana de que esas restricciones sean reguladas e implementadas en su versión más robusta, sobre todo si una menos lesiva es perfectamente admisible desde una sana interpretación de lo previsto en el artículo 22 constitucional. Siempre es útil recordar que el amplio margen de configuración que repetidamente atribuimos al legislador secundario se encuentra indudablemente justificado cuando elige un camino más protector de derechos humanos. La "sub-inclusión" es un problema de justicia constitucional sólo cuando las decisiones de política ordinaria afectan tales derechos, no cuando limitan las atribuciones de las autoridades facultadas para promover acciones contra particulares.

Por tanto, nuestra postura es en contra de este apartado de la ejecutoria y por la validez de las porciones normativas. Por las razones expuestas, respetuosamente emitimos este voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 100/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo II, marzo de 2022, página 913, con número de registro digital: 30420.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020 Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020, 282/2020 Y 284/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó: **(a)** declarar parcialmente procedente, pero infundado dicho medio de control constitucional; **(b)** sobreseer respecto de los artículos 53, párrafo tercero, y 69, fracción I, incisos del d) al z), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, reformados y derogados mediante el Decreto Número 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte; y, **(c)** reconocer la validez del artículo 16, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como 28, fracciones II, incisos del a) al d), y III, del Código Electoral del Estado de México, reformados y derogados mediante el Decreto Número 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

Si bien compartí el sentido del proyecto, en torno al **sobreseimiento** de los artículos 53, párrafo tercero, y 69, fracción I, incisos del d) al z), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como la **validez** del artículo 16, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como 28, fracciones II, incisos del a) al d), y III, del Código Electoral del Estado de México, reformados y derogados mediante el Decreto Número 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

No obstante, me separo del reconocimiento de legitimación de los partidos políticos Verde Ecologista de México y Encuentro Solidario para promover las acciones de inconstitucionalidad 281/2020 y 284/2020 que se determinó en la ejecutoria. Ello es así, pues –contrario a lo expresado por la mayoría– considero que dichos institutos políticos no acudieron a presentar dichos medios de control constitucional por conducto de sus dirigencias nacionales, sino por conducto de personas diversas; siendo que el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal¹ es claro al señalar que los partidos políticos

¹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...



con registro ante el Instituto Nacional Electoral deben acudir a promover las acciones de inconstitucionalidad a través de sus dirigencias nacionales, lo cual incluso se reitera en el tercer párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria de la materia.²

En ese sentido, tratándose de la **acción de inconstitucionalidad 281/2020**, quien suscribió la demanda del **Partido Verde Ecologista de México** fue Raúl Servín Ramírez, quien acreditó su personalidad con un poder general para pleitos y cobranzas que le fue otorgado por la secretaria Ejecutiva y por la secretaria Técnica del Comité Ejecutivo Nacional de dicho instituto político; de lo cual se desprende que dicho instituto no acudió al presente medio de control constitucional por conducto de su dirigencia nacional, lo cual era indispensable por mandato del texto constitucional.

Lo mismo ocurre con la **acción de inconstitucionalidad 284/2020**, pues en dicho asunto, quien suscribió la demanda del **Partido Encuentro Solidario** fue su representante legal de nombre Adrián Saúl Martínez Santillán, quien si bien cuenta con facultades para representar legalmente al partido político con fundamento en el artículo segundo transitorio de los estatutos del instituto político, es evidente que para acudir al presente medio de control constitucional debía hacerlo por conducto de su dirigencia nacional.

En conclusión, me parece que no debía reconocérseles legitimación a dichos partidos políticos al ir en contra de lo que establece el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal y el tercer párrafo del

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta constitución.

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, **a través de sus dirigencias**, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."

² "ARTÍCULO 62. ...

"...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro **por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales**, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."



artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia; mismos que han sido interpretado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que los partidos políticos que promuevan acciones de inconstitucionalidad en materia electoral **deben hacerlo directamente por conducto de sus dirigencias nacionales y no por conducto de apoderados.**

Dicho criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia **P./J. 67/2000** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS SÓLO PUEDEN EJERCERLA POR CONDUCTO DE SUS DIRIGENCIAS NACIONALES O ESTATALES, SEGÚN CORRESPONDA."³

Así, por las razones expresadas, es que comparto el sentido del proyecto, pero me aparto de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 278/2020 y acumuladas 279/2020, 280/2020, 282/2020 y 284/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 945.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2018 Y SU ACUMULADA 46/2018.

1. En sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por la entonces Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley para Regular la Convi-

³ Tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 484, registro digital: 191385.



vencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

2. Aunque la propuesta discutida en el Pleno fue formulada por mi ponencia, el apartado C.1 de la sentencia, relativo a la violación a los derechos de libertad de expresión, de asociación y reunión, específicamente en el subapartado de análisis de constitucionalidad del artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios,¹ no refleja mi postura inicial, que sintetizaré en este voto.

I. Razones de la mayoría

3. En la sentencia se retoman las consideraciones expresadas en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,² para concluir que el artículo 18, fracción III, impugnado, que sanciona con multa o arresto la producción de ruidos que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas, no vulnera los principios de taxatividad y seguridad jurídica, ni el derecho a la libertad de expresión.³
4. Se explica que es de interés de la sociedad regular los sonidos molestos e indeseados que se han catalogado como "contaminación acústica o sonora". Se señala que el ruido produce molestias, distracciones, perturbaciones, e incluso, cuando la exposición es prolongada, puede generar daños irreversibles a la salud.
5. Se indica que existe un marco normativo para garantizar el derecho a un medio ambiente sano, así como el derecho a la salud, reconocidos en el artículo 4 de la Constitución. Así, se expone que la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente prohíbe la emisión de ruido cuando rebasen límites máximos establecidos en normas oficiales mexicanas expedidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Asimismo, se expresa que en esta ley se encarga a la Secretaría de Salud realizar análisis, estudios, inves-

¹ **Artículo 18.** Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: ...

"III. Producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas."

² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

³ Votaron por la validez del precepto las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, **Pérez Dayán** y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



tigaciones y vigilancia para determinar cuándo las emisiones producen daños a la salud.

6. Con base en lo anterior, se establece que, si bien es cierto que la norma impugnada sanciona la emisión de ruido sin establecer un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad prohibidos, lo cierto es que, en el ámbito de justicia cívica, cumple con una función de prevención que deriva en la tranquilidad de los habitantes del Estado.
7. Se determina que, a pesar de que la norma está redactada en términos genéricos, es evidente que en su aplicación no debe buscarse sancionar cualquier tipo de ruido, sino sólo aquellos que resulten excesiva y notablemente irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción.
8. Así, se concluye que no es factible alegar jurídicamente que la aplicación redundaría en restricciones arbitrarias, afectando incluso los derechos a la libre manifestación y libertad de expresión, pues es evidente que su objetivo es procurar la tranquilidad de las relaciones sociales entre los miembros de la comunidad.

II. Razones del disenso

9. No compartí la decisión mayoritaria, pues, desde mi perspectiva, la norma impugnada no cumple con las exigencias del principio de taxatividad que deben cumplir las medidas que restringen la libertad de expresión; incluso si el principio se modula a la naturaleza administrativa y particular del procedimiento de justicia cívica. Ello es así, porque no ofrece parámetros objetivos para poder conocer de antemano, cuáles son los ruidos que se considerarán notoriamente molestos, y, por eso, permite la aplicación arbitraria de la norma.
10. Para explicar mis razones de disenso, en primer lugar, expondré mi postura sobre la aplicabilidad del principio de taxatividad a las medidas que establecen restricciones o responsabilidades ulteriores al ejercicio de la libertad de expresión (A). En segundo lugar, señalaré las razones por las que considero que la norma incide en la libertad de expresión, y debe considerarse una restricción o responsabilidad ulterior (B). En tercer lugar, explicaré por qué estimo que la norma no cumple con las exigencias del principio de taxatividad (C). Posteriormente, expondré los argumentos por los que considero que el criterio establecido en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, no resultaba aplicable en este caso (D). Por último, responderé brevemente a las consideraciones que se formulan en la sentencia (E).



A. El principio de taxatividad como requisito que deben cumplir las restricciones o responsabilidades ulteriores

11. Es cierto que la taxatividad es una vertiente del principio de legalidad en materia penal, previsto en el artículo 14 constitucional, que exige que las conductas típicas y las penas aplicables estén redactadas en las normas penales de manera clara, precisa y exacta. Si bien la taxatividad no obliga al legislador a redactar las normas penales con la mayor precisión imaginable, ni a definir cada palabra que utiliza al redactar el tipo penal, sí requiere un suficiente grado de claridad y precisión para evitar la arbitrariedad en la aplicación de la norma penal, así como para que sus destinatarios puedan conocer, de antemano, las posibles consecuencias de sus actos.⁴ Dado que el derecho administrativo sancionador es, al igual que el derecho penal, una manifestación de la potestad punitiva del Estado, la Suprema Corte ha indicado que las normas administrativas sancionadoras también deben cumplir con este principio, aunque modulado.
12. Sin embargo, esta Suprema Corte ha establecido en múltiples ocasiones que el principio de taxatividad es un principio que deriva de las exigencias de la libertad de expresión. Ha señalado que, si bien la expresión no puede sujetarse a censura previa, sí puede someterse a responsabilidades o restricciones ulteriores siempre y cuando **1)** estén previstas en una ley y **redactadas de forma expresa y taxativa; 2)** tengan como finalidad la protección de derechos de terceros, la seguridad nacional, o el orden, la salud o la moral públicas; y, **3)** sean idóneas, necesarias y proporcionales.⁵
13. Ello es congruente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos respecto de la interpretación del artículo 13.2 de la Convención Americana. Ésta estableció, en el párrafo 39 de la Opinión Consultiva 5/85, sobre la colegiación obligatoria de periodistas, que las restricciones

⁴ Véanse la tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.", y la tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE."

⁵ Véanse, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 115/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho, y 9/2014, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de seis de julio de dos mil quince.



ulteriores a la libertad de expresión deben estar redactadas de una forma clara y precisa,⁶ criterio que ha reiterado en múltiples asuntos contenciosos como el *Caso Palamara Iribarne contra Chile*⁷ y de forma reciente, en el *Caso Fontevecchia y D'amico contra Argentina*.⁸

14. El hecho de que una norma que establece una restricción ulterior a la libertad de expresión no forme parte del derecho penal, sino del derecho administra-

⁶ Opinión Consultiva de 13 de noviembre de 1985: "39. El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido. Aún en este caso, para que tal responsabilidad pueda establecerse válidamente, según la convención, es preciso que se reúnan varios requisitos, a saber:

"a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas,

"b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley,

"c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y

"d) Que esas causales de responsabilidad sean 'necesarias para asegurar' los mencionados fines.

"Todos estos requisitos deben ser atendidos para que se dé cumplimiento cabal al artículo 13.2."

⁷ Sentencia de 22 de noviembre de 2005: "79. La Corte considera importante reiterar que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto y que el artículo 13.2 de la convención prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de pensamiento y de expresión a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Las causales de responsabilidad ulterior deben estar expresa, taxativa y previamente fijadas por la ley, ser necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas", y no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa. Asimismo, la Corte ha señalado anteriormente que el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita."

⁸ Sentencia de 29 de noviembre de 2011: "89. La Corte recuerda que es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de expresión y solamente para lograr los fines que la propia convención señala. La definición legal debe ser necesariamente expresa y taxativa. No obstante, el grado de precisión requerido a la legislación interna depende considerablemente de la materia. La precisión de una norma civil puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que la primera está destinada a resolver. No puede exigirse que la norma civil, al contrario de lo que usualmente ocurre con las normas penales, prevea con extrema precisión los supuestos de hecho que puedan presentarse; ello impediría que la norma civil resolviera una innumerable cantidad de conflictos que la realidad ofrece en forma permanente y que resulta de imposible previsión para el legislador.

"90. La Corte considera que la ley debe estar formulada con precisión suficiente para permitir a las personas regular su conducta, de manera de ser capaces de prever con un grado que sea razonable, de acuerdo a las circunstancias, las consecuencias que una acción determinada puede conllevar. Como ha sido señalado, si bien la certeza en la ley es altamente deseable, ello puede traer una rigidez excesiva. Por otra parte, la ley debe ser capaz de mantenerse vigente a pesar de las circunstancias cambiantes. En consecuencia, muchas leyes están formuladas en términos que, en mayor o menor medida, son vagos y cuya interpretación y aplicación son cuestiones de práctica."



tivo sancionador, no la exige de cumplir con el principio de taxatividad, aunque sí requiere que éste sea modulado.⁹ Al respecto, en el *Caso Fontevecchia y D'amico contra Argentina*, la Corte Interamericana indicó que el grado de precisión de la norma depende de la materia, pero, en todo caso, "debe estar formulada con precisión suficiente para permitir a las personas regular su conducta, de manera de ser capaces de prever con un grado que sea razonable, de acuerdo a las circunstancias, las consecuencias que una acción determinada puede conllevar".

15. Desde mi perspectiva, la aplicabilidad del principio de taxatividad a las normas que establecen restricciones ulteriores a la libertad de expresión tiene como función primordial evitar que éstas tengan un efecto inhibitorio o de autocensura excesivo. Si las personas no pueden prever de antemano si serán sancionadas por expresarse, se corre el riesgo de que, con tal de evitar la sanción, decidan callar, en perjuicio tanto de su derecho individual de expresión, como del derecho colectivo de todas las personas de conocer el pensamiento ajeno y estar debidamente informadas. Este efecto inhibitorio o autocensura es especialmente problemático cuando incide en discursos que se han reconocido como especialmente protegidos, como el discurso político y el que expresa elementos esenciales de la identidad o dignidad personal.
16. Asimismo, me parece fundamental el hecho de que la magnitud del efecto inhibitorio de una restricción ulterior a la libertad de expresión dependa de la gravedad de la sanción. En general, resulta mayor el efecto inhibitorio de una norma que sanciona en ciertos supuestos la expresión con medidas privativas de la libertad, en contraste con normas que únicamente prevén la imposición de una multa, trabajos a favor de la comunidad, o una amonestación. Por lo anterior, considero que las normas que prevén como sanción medidas privativas de la libertad, como era el caso de la ley impugnada en este caso, deben cumplir con un mayor grado de precisión y claridad para ser compatibles con el principio de taxatividad. En la terminología de la Corte Interamericana, es

⁹ Lo mismo sucede con la exigencia de taxatividad en materia penal, derivada del artículo 14 constitucional, cuando es aplicada a normas del derecho administrativo sancionador. Al respecto, véase la tesis jurisprudencial P./J. 99/2006, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO." y la tesis aislada 1a. CCCXVI/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN."



necesario un mayor nivel de precisión y claridad para que se considere que la norma permite prever, en un grado razonable, las consecuencias de la expresión.

B. El artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, constituye una responsabilidad ulterior

17. El artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios establece que se considera una infracción contra la tranquilidad de las personas el producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas.¹⁰ Por su parte, el numeral 19, cuarto párrafo, de la misma ley señala que esta infracción se sanciona con una multa de once a veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida o Actualización o con arresto de trece a veinticuatro horas.
18. Es cierto que el artículo impugnado no prevé directamente como infracción la expresión de un pensamiento o idea, sino únicamente la producción de ruidos. Adicionalmente, coincido en que no todo ruido tiene una función expresiva o deba considerarse un ejercicio de la libertad de expresión.
19. Sin embargo, la producción de ruido es uno de los principales medios que utilizamos para la comunicación de ideas y pensamientos. Si bien no es una condición estrictamente necesaria para el ejercicio de la libertad de expresión, que puede hacerse a través de otros medios, como la escritura y la pintura, lo cierto es que el ruido es uno de los medios más importantes y difundidos para su ejercicio. Además, los artículos 6 y 7 de la Constitución son claros al establecer que la libertad de expresión comprende el derecho de difundir opiniones, información o ideas por cualquier medio o procedimiento, lo que incluye aquellas formas de expresión que conllevan la producción de ruido, como el habla y la música, entre otras.¹¹

¹⁰ **Artículo 18.** Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

"...

III. Producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas."

¹¹ **Artículo 6.** ...

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. ..."

Artículo 7. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. ..."



20. Así, a diferencia de la mayoría de los Ministros, para mí es claro que la norma impugnada es susceptible de incidir en la libertad de expresión y constituir una responsabilidad ulterior por su ejercicio. La norma no restringe su aplicabilidad a ruidos que no tengan funciones expresivas, sino que sanciona cualquier tipo de ruido que sea susceptible de afectar notoriamente la tranquilidad o salud de las personas, con independencia de su función, así como, en su caso, el tipo de mensaje que se pretende expresar.
21. Para algunos de los Ministros, la norma impugnada no incide en la libertad de expresión porque pretende regular exclusivamente la contaminación acústica y sonora. Estimo que esta posición es problemática principalmente por dos razones. La primera es que, incluso concediendo que ésta fuera la única finalidad de la norma, lo cierto es que ésta sería altamente sobre inclusiva respecto de esta finalidad. Por su generalidad, el supuesto de aplicación abarca cualquier ruido que atente contra la tranquilidad de las personas, siempre y cuando esto resulte notorio para la autoridad, con independencia de si tiene o no una función expresiva o es un efecto secundario de actividades humanas como el tráfico o la construcción.
22. En segundo lugar, no me parece claro que la contaminación sonora y el ejercicio de la libertad de expresión sean excluyentes. En algunos casos la contaminación sonora puede ser un medio para lograr el ejercicio efectivo del derecho a la expresión y la protesta. Un ejemplo claro de lo anterior son las manifestaciones, comunes en América Latina, conocidas como el cacerolazo, en las que se protesta y se da a conocer el descontento mediante el ruido generado mediante golpes a cacerolas u ollas. En consecuencia, considero que sí resulta relevante, desde el punto de vista de la libertad de expresión, que las normas que regulen la contaminación auditiva se redacten de una manera clara y precisa que permita a las personas prever si serán detenidas y arrestadas.

C. El artículo 18, fracción III, no cumple con las exigencias mínimas del principio de taxatividad

23. Como adelanté, me parece que, si bien la norma impugnada no debe tener un grado de precisión y claridad equivalente al exigible a las normas penales, dado que incide en la libertad personal y, por lo mismo, tiene un alto efecto inhibitorio en la libertad de expresión, sí debe cumplir con un estándar de precisión y claridad particularmente alto. La norma debe prever con nitidez la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada, reducir considerablemente la posibilidad de su aplica-



ción arbitraria y proporcionar un alto grado de certeza, *ex ante*, sobre los supuestos en los que será aplicada.

24. Considero que la fracción no cumple con este estándar de precisión y claridad. Ello es así, en primer lugar, porque uno de los elementos típicos de la infracción es que atente contra la tranquilidad de las personas, y el hecho de que un ruido afecte la tranquilidad de una persona depende de una cuestión subjetiva; depende del umbral de tolerancia al sonido de cada persona.
25. En segundo lugar, para que se cometa la infracción es necesario que se atente contra la tranquilidad de las personas "notoriamente". La palabra "notoriamente" es extremadamente vaga en este contexto. El que un ruido atente notoriamente contra la salud o la tranquilidad de las personas depende de una cuestión de grado; no puede establecerse con precisión a partir de qué grado o intensidad la afectación que genera el ruido comienza a ser notoria. Por eso, la palabra introduce un elemento de valoración subjetivo; lo que es notorio para una persona puede no serlo para otra.
26. En tercer lugar, la norma no proporciona ningún parámetro objetivo adicional que permita distinguir entre ruidos justificados y ruidos que ameritan una sanción privativa de la libertad como el arresto. No hace referencia al tiempo, lugar, medio o intensidad en decibeles del ruido, o cualquier otro factor que no dependa de una apreciación subjetiva de la autoridad.
27. Lo anterior tiene como consecuencia que los destinatarios de la norma impugnada no puedan prever con un grado razonable las consecuencias de expresarse y que las autoridades encargadas de la detención, así como el Juez cívico, no cuenten con parámetros para determinar si se actualiza la infracción sin incurrir en conductas arbitrarias.
28. En consecuencia, la norma analizada produce un efecto de autocensura, no sólo en las personas que pretenden producir ruidos que dañan excesivamente y de forma injustificada la tranquilidad y la salud de los demás, sino también en las personas cuya expresión no generaría tales daños. Estas últimas podrían decidir no expresarse, con tal de evitar el riesgo de ser sancionadas con una sanción privativa de la libertad personal.

D. El criterio establecido en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019 no resultaba aplicable a este caso

29. La mayoría de los Ministros estimó que este asunto debía resolverse con base en las consideraciones establecidas en la acción de inconstitucionalidad



47/2019 y su acumulada 49/2019, donde se reconoció la validez, por mayoría de ocho votos,¹² entre otros, de cuatro artículos de diversas leyes de ingresos cuyos supuestos de hecho consistían en "[p]roducir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas".¹³ Cuando se decidió este asunto yo no formaba parte de la integración el Tribunal Pleno.

30. En mi opinión, este precedente no resultaba aplicable, pues la naturaleza de los ordenamientos impugnados, los argumentos planteados por la promovente, y el análisis específico y sistémico en materia de justicia cívica, son diferentes.
31. En primer lugar, en el precedente, las normas impugnadas servían para determinar los ingresos y, concretamente, los aprovechamientos que ciertos Municipios obtendrían por concepto de multas, resultantes de la violación a infracciones previstas en instrumentos normativos de muy distinta naturaleza como, por ejemplo, reglamentos de tránsito, de equilibrio ecológico o bandos de policía y buen gobierno. De ahí que no se hubiera realizado un análisis exhaustivo e integral de los instrumentos normativos en los que las infracciones se preveían originariamente. La misma litis del asunto impedía estudiar todas las consecuencias que una infracción podría tener dentro de un sistema específico, así como la afectación que, conforme a este sistema, pueden tener las infracciones sobre los derechos humanos. Me parece que el análisis que se hace en el precedente es insuficiente para el presente caso en el que la infracción se estudiaba como parte de un sistema normativo como el de justicia cívica que, entre otras cosas, además de una sanción pecuniaria, permite la detención y arresto de una persona.
32. En segundo lugar, considero que, en el precedente, cuando se estudiaron los artículos con una redacción similar al que nos ocupa, el análisis se realizó de

¹² Votaron a favor las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En contra, el Ministro Aguilar Morales. En dicha sesión estuve ausente por desempeñar una comisión de carácter oficial.

¹³ Específicamente:

- Artículo 36, numeral 4162-1-02 24, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019;
- Artículo 61, numeral 4.6.1.8.4.2.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019;
- Artículo 51, numeral 4.1.6.2.2.2.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019; y,
- Artículo 40, numeral 6.1.7.4.2.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.



manera conjunta con varias infracciones previstas en distintos instrumentos normativos, bajo el rubro de "producción de ruidos excesivos". Esta metodología respondió a la propia impugnación del promovente, quien se inconformó respecto de infracciones con contenido diverso, pero que en esencia se podrían agrupar temáticamente como una violación al principio de seguridad jurídica y taxatividad. Lo anterior tiene como consecuencia que gran parte de las consideraciones del precedente se determinarían desde una perspectiva diferente a la del presente asunto.

33. Afirmo lo anterior porque en la mayoría de las disposiciones analizadas en el precedente bajo el rubro de "ruidos excesivos", se indicaba el medio a través del cual era generado el ruido, como el escape de un vehículo automotor o el uso de radio o estereofonía a volumen excesivo. Con ello se reducía el ámbito discrecional de aplicación de estas normas de manera que incidieran únicamente en sonidos que pueden catalogarse como "contaminación acústica y sonora".
34. Por tanto, dado que algunas infracciones provenían de ordenamientos en materia ecológica, o hacían referencia explícita a este ámbito, en el precedente se hacen consideraciones relacionadas con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y se señala la existencia de normas oficiales mexicanas en materia ecológica que establecen límites máximos permisibles de ruido emitido en diversas fuentes, así como su método de medición. No obstante, estos instrumentos normativos no resultan de relevancia para el asunto que estamos analizando, pues no se trata de disposiciones en materia de justicia cívica, no existe referencia alguna en el ordenamiento bajo análisis que permitiera al Juez o a los particulares dirigirse a tales disposiciones para dotar de contenido al precepto impugnado, además de que el Juez cívico no es la autoridad competente para aplicarlos.
35. En consecuencia, me parece que el presente asunto requería de un parámetro de análisis diferente, como expresé con anterioridad, porque las consecuencias normativas de la infracción impugnada generan una afectación significativa en los derechos de las personas, a diferencia de las multas analizadas en el precedente, pues en este caso la infracción que estamos analizando puede sancionarse con multa, pero también con arresto de 13 a 24 horas, y el artículo 65 de la misma ley autoriza a elementos de seguridad pública a detener a una persona de forma inmediata si presencian la posible comisión de la infracción.
36. Lo anterior tiene como consecuencia que la infracción tenga una incidencia mayor en los derechos humanos de las personas y, en ciertos casos, particu-



larmente en la libertad de expresión, pues posibilita que personas sean detenidas en el momento en el que pretenden expresar un mensaje, además de que la gravedad de la sanción de arresto, por sí misma, se traduce en un efecto inhibitorio de la libertad de expresión.

*E. Respuesta a las consideraciones de la sentencia*¹⁴

37. Por último, me gustaría señalar por qué, incluso si el precedente resultara aplicable a este caso, en mi opinión, éste tendría que haberse abandonado.
38. En lo medular, la sentencia hace depender la constitucionalidad del artículo impugnado de dos argumentos. El primero es que, a pesar de que la norma no utiliza parámetros objetivos para determinar los ruidos que resultan prohibidos, contribuye a la finalidad de disminuir la contaminación acústica y sonora. El segundo es que, a pesar de que la norma está redactada en términos genéricos, es evidente que en su aplicación no se debe sancionar cualquier tipo de ruido, sino sólo los que son excesivos y notablemente irritables y molestos, sin encontrar justificación en su producción.
39. Respecto del primer argumento, coincidido plenamente en que la finalidad de la norma es legítima. Lo que no comparto es que, en nuestra democracia constitucional, la persecución de fines legítimos sea por sí misma suficiente para eximir al legislador de cumplir con las restricciones que derivan de los derechos humanos. En el caso de las restricciones a la libertad de expresión, hemos establecido expresamente que el cumplimiento del principio de taxatividad es un requisito necesario y lógicamente independiente de la consecución de una finalidad legítima, como la protección de la tranquilidad y salud de las personas.
40. En cuanto al segundo argumento, me parece que se basa en la premisa de que, a pesar de que la norma está redactada en términos genéricos y sin establecer parámetros objetivos, este problema será corregido por las autoridades encargadas de la aplicación de la norma, que se limitaran a sancionar en los casos en los que la producción de ruido resulta injustificada. Me parece que lo anterior, en vez de demostrar que la norma impugnada es compatible con el principio de taxatividad, evidencia la vulneración de este principio.

¹⁴ Una respuesta más detallada a las consideraciones de esta sentencia se realiza en el voto de minoría que formulé con la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 70/2019, resuelta el catorce de enero de dos mil veintiuno, en la que se reitera el criterio de la mayoría.



41. El principio de taxatividad exige que los supuestos de hecho y sanciones de las restricciones a la libertad de expresión sean claras y precisas, y por lo mismo predecibles, *ex ante*, no *ex post*. Por ello, conforme a este principio no es admisible que los supuestos en los que debe sancionarse a la persona sean establecidos en su etapa de aplicación. Además, el principio de taxatividad pretende restringir la arbitrariedad de las autoridades encargadas de aplicar la norma. En cambio, la sentencia sugiere que el problema de taxatividad se soluciona dejando la decisión de si debe sancionarse una conducta al arbitrio de estas autoridades, sin sujetar la decisión a parámetros objetivos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 45/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 439, con número de registro digital: 30000.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 90/2018.

1. En sesión de treinta de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 90/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. En dicho asunto se impugnaron los artículos 153, fracción IX, y 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, reformados mediante el Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho.
2. El Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez de los artículos impugnados por violar derechos humanos de las personas con discapacidad. Respecto del artículo 503, fracción II,¹ determinó que establecer que las personas con discapacidad intelectual tienen incapacidad natural y legal es inconstitucional por violar el reconocimiento de su personalidad jurídica y de su capacidad de

¹ **Artículo 503.** Tienen incapacidad natural y legal: ...

"II. Los mayores de edad con discapacidad intelectual, aun cuando tengan intervalos lúcidos."



ejercicio en condiciones de igualdad. Adicionalmente, se indicó que equiparar la discapacidad mental con la incapacidad jurídica tiene un efecto estigmatizante en las personas con discapacidad que resulta contrario al derecho a la no discriminación.

3. Asimismo, en relación con el artículo 153, fracción IX,² impugnado, se afirmó que establecer a la discapacidad intelectual como un impedimento para contraer matrimonio viola el derecho de las personas con discapacidad de contraer matrimonio en condiciones de igualdad, previsto en el artículo 23 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y, en general, su derecho al reconocimiento de capacidad jurídica en condiciones de igualdad.
4. Coincido plenamente con estas consideraciones de la sentencia. Mi disenso con la mayoría no es respecto del estudio de fondo, sino más bien en relación con los efectos de la acción de inconstitucionalidad.
5. En la sentencia se declara la invalidez de los artículos impugnados y se indica que no es necesario extender los efectos de esta invalidez a otras normas que utilizan el concepto de discapacidad mental. Se afirma que basta con incluir lo que el Tribunal Pleno ha denominado "mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional".
6. No coincido con la inclusión de este mandato de interpretación, pues considero que no se actualizan los supuestos que, conforme a precedentes, deben existir para establecerlo. Además, me parece que preverlo en este caso conlleva una violación a la prohibición de realizar interpretación conforme de normas discriminatorias y un riesgo de que persistan normas en el Código Civil Local que obstaculicen la consecución de los derechos de las personas con discapacidad.
7. Para explicar lo anterior, en primer lugar, haré un resumen de las consideraciones del apartado de efectos de la sentencia (I) En segundo lugar, explicaré los supuestos en los que se ha establecido en precedentes el mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional. (II). En tercer lugar, expresaré por qué, cuando se cumplen estos supuestos, el mandato de interpretación no vulnera la prohibición de realizar interpretación

² "Artículo 153. Son impedimentos para contraer matrimonio: ...
"IX. La discapacidad intelectual."



conforme de normas discriminatorias (III). Por último, explicaré las razones por las que considero que no procedía establecer el mandato como parte de los efectos de esta sentencia (IV).

I. Resumen de las consideraciones del apartado de efectos de la sentencia

8. En la sentencia, se declara la invalidez total de los artículos 153, fracción IX, y 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato.
9. Adicionalmente, se indica que el artículo 73, en relación con el 41, fracción IV, de la ley reglamentaria en la materia, establecen que, cuando en la sentencia se declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya invalidez dependa de la propia norma invalidada.³ Sin embargo, se aclara que, en su jurisprudencia 32/2006,⁴ el Pleno interpretó que lo anterior no implica una obligación de analizar exhaustivamente todos los ordenamientos relacionados con la norma declarada inconstitucional, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y advertirse del estudio de la problemática planteada.
10. En relación con lo anterior y, conforme a lo decidido en la acción de inconstitucionalidad 107/2015 y su acumulada 114/2015, se indica que la Suprema Corte ha determinado que, cuando la norma declarada inválida contiene un concepto jurídico, cuya definición trasciende a un número importante de normas que adoptan su contenido, no es necesario verificar cuáles de esos preceptos se verán afectados por la invalidez decretada, ni expulsarlos del orden jurídico. Se explica que, ello es así, porque hacerlo implicaría una difícil revisión exhaustiva y podría ocasionar innumerables vacíos legislativos que se tradu-

³ "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."

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

⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 32/2006, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA."



cirían en inseguridad jurídica y en impedir la regulación de una determinada conducta en tanto se legisla nuevamente para reparar la inconstitucionalidad advertida.

11. Se señala que en estos supuestos basta con que el Tribunal Pleno ordene que "todos aquellos otros preceptos edificados sobre el concepto jurídico declarado inconstitucional se interpreten de acuerdo con la nueva definición que sea conforme con la Constitución Federal".
12. Para reforzar esta conclusión, se señala que en su tesis jurisprudencial P./J. 84/2007,⁵ el Tribunal Pleno señaló que cuenta con amplias facultades para determinar los efectos de las sentencias emitidas en las acciones de inconstitucionalidad, equilibrando todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados por la expulsión de la norma declarada inconstitucional, de manera que se salvaguarde de manera eficaz la norma constitucional violada, pero, a la vez, se evite generar una situación de mayor inconstitucionalidad o mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas.
13. En consecuencia, en el caso concreto se incluye un mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional, por utilizar el concepto de discapacidad mental, para que las operadores jurídicos *i*) interpreten las normas del ordenamiento en términos del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y particularmente sus derechos al reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica en igualdad de condiciones; y, *ii*) adopten como base de su interpretación el modelo social de asistencia en la toma de decisiones.
14. Por último, se indica que la sentencia surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guanajuato y que, para su eficaz cumplimiento, se deberá notificar también al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia, todos del Estado de Guanajuato, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Sexto Circuito y a los Juzgados de Distrito en la mencionada entidad federativa.

⁵ Tesis P./J. 84/2007, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."



II. Supuestos en los que procede el mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional.

15. El Tribunal Pleno ha incluido el mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional en múltiples asuntos, entre los cuales destacan las acciones de inconstitucionalidad 32/2016,⁶ 29/2018,⁷ 40/2018⁸ y 107/2015 y su acumulada 114/2015.⁹ En mi opinión, de las consideraciones que se exponen en estos asuntos se desprende que este mandato de interpretación procede en los siguientes supuestos:

a) En la sentencia se declara la invalidez por vía directa de una norma que define un concepto jurídico.

16. En primer lugar, para que se prevea este mandato de interpretación hemos exigido que la norma que se declaró inválida por vía directa en el estudio de fondo **defina** un concepto jurídico de una forma que resulte inconstitucional. Ello se evidencia claramente en la sentencia de este asunto cuando se indica que el mandato procede "tratándose de alguna disposición declarada inconstitucional que contenga un concepto jurídico" y que será respecto de "todos aquellos otros preceptos edificados sobre el concepto jurídico declarado inconstitucional".

17. Este supuesto se actualizaba en las acciones de inconstitucionalidad 29/2018 y 40/2018, porque en ellas se habían declarado inválidas por vía directa definiciones del matrimonio como una unión entre un hombre y una mujer. Asimismo, se cumplía en la acción de inconstitucionalidad 107/2015, porque en ella se declaró la invalidez de una definición de personas con discapacidad que las caracterizaba como personas que no podían gobernarse a sí mismas, ni expresar su voluntad.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno el once de julio de dos mil diecisiete, por mayoría de nueve votos en relación con el mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos respecto a la decisión de incorporar un mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dos de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos respecto de los efectos.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos respecto de la incorporación del mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional.



b) *Un número importante de normas utilizan el concepto jurídico declarado inválido.*

18. En segundo lugar, para que se prevea el mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional, es necesario que el concepto cuya definición fue declarado inválido sea utilizado en un número considerable de normas. Ello se evidencia claramente en las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 32/2016 y 107/2015 y su acumulada 114/2015, reiteradas en este asunto, en las que se establece que el mandato de interpretación procede "tratándose de alguna disposición declarada inconstitucional que contenga un concepto jurídico, **cuya definición trascienda a un número importante de normas que adopten su contenido**". (énfasis añadido)
19. La importancia de que el concepto jurídico se utilice en una gran cantidad de normas deriva de que la incorporación del mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional, se justifica como una sustitución de la declaración de invalidez por extensión, porque contribuye a garantizar la economía procesal y la justicia expedita, al evitar que la Suprema Corte tenga que realizar una revisión exhaustiva de una gran cantidad de disposiciones normativas que utilizan el concepto jurídico.
20. Asimismo, se justifica porque evita que se emitan, innecesariamente, un número considerable de declaraciones de invalidez que causarían lagunas legales que, además de ocasionar inseguridad jurídica "pueden llegar a impedir la regulación de una determinada conducta".
21. Este supuesto se actualizaba patentemente en los precedentes en los que se había declarado la invalidez parcial de la definición de matrimonio. Una gran cantidad de disposiciones dentro y fuera de los códigos impugnados utilizaban este concepto. El análisis exhaustivo de todas estas disposiciones no sólo habría sido difícil, sino que podría haberse traducido en una gran cantidad de declaraciones de invalidez por extensión que hubieran generado múltiples lagunas normativas. Estas lagunas habrían representado un obstáculo para la funcionalidad no sólo del matrimonio, sino también de instituciones jurídicas relacionadas como la sucesión legítima, la patria potestad, la filiación, los alimentos y la seguridad social. Ello no habría vulnerado solamente la seguridad jurídica, sino que habría resultado contraproducente para garantizar un acceso efectivo e igualitario a las parejas del mismo sexo a la institución matrimonial y los derechos relacionados.



III. El mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional, propiamente entendido, no vulnera la prohibición de hacer interpretación conforme de normas discriminatorias.

22. La Suprema Corte ha establecido que la interpretación conforme no elimina la función expresiva de una norma discriminatoria, esto es, no elimina el mensaje discriminatorio que la norma conlleva. Por ello, ha establecido que estas normas no pueden sujetarse a interpretación conforme, sino que necesariamente deben declararse inválidas, para garantizar el respeto al derecho a la igualdad.¹⁰ Así, a primera vista, parecería que el mandato de interpretación de normas relacionadas con la declarada inconstitucionalidad vulneraría esta prohibición en casos que involucran discriminación. Ello es así, pues conllevaría una orden de interpretar normas que utilizan un concepto jurídico que se estimaba discriminatorio de una manera compatible con el derecho a la igualdad.
23. Una respuesta que se ha dado a este problema es que la prohibición de interpretación conforme respecto de normas discriminatorias aplica únicamente cuando se utiliza como una técnica para evitar declarar la inconstitucionalidad de una disposición, pero no cuando se prevé como un remedio complementario para reparar la discriminación normativa. No me convence del todo esta postura, pues me parece que la interpretación conforme, en la gran mayoría de casos, pretende cumplir con ambas funciones simultáneamente: evitar la declaración de invalidez de una norma y reparar los vicios de su inconstitucionalidad, al mandar que se adopte una interpretación que, si bien no es la más evidente de acuerdo con la interpretación literal de su texto, sigue teniendo sustento en el mismo y es compatible con la Constitución.¹¹
24. De hecho, el mandato de interpretación de las normas relacionadas con una declarada inconstitucional es, precisamente, un mecanismo para evitar tener

¹⁰ Tesis jurisprudencial 1a./J. 47/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.", y tesis aislada 2a. X/2017 (10a.), emitida por la Segunda Sala, de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME."

¹¹ En el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, expliqué que, desde mi perspectiva, el mandato de interpretación conforme exige que, de existir varias interpretaciones jurídicamente válidas de una disposición normativa, se adopte aquella que resulta compatible con la Constitución, en cumplimiento de la presunción de validez de las leyes y la supremacía constitucional. Sin embargo, señalé que considero que no permite a los Jueces ampliar indefinidamente el contenido de las disposiciones de manera que la interpretación deje de tener sustento en su texto.



que declarar la invalidez de normas. Ello se evidencia por el hecho de que lo hemos utilizado como justificación para no tener que analizar si deben invalidarse por extensión normas relacionadas con la declarada inválida por vía directa.

25. En todo caso, la razón principal por la que no coincido con esta postura es que la prohibición de realizar interpretación conforme de normas discriminatorias no se hace depender de su falta de idoneidad como técnica para evitar la declaración de invalidez de una norma, sino más bien de su **insuficiencia como remedio o medida de reparación**. La interpretación conforme se prohíbe porque, en comparación con la declaración de invalidez, repara en menor medida la discriminación, pues no elimina el mensaje discriminatorio transmitido por la norma. Y ello sucede incluso cuando la interpretación conforme se prevé como un remedio complementario, pues se mantiene vigente el texto que reproduce el mensaje discriminatorio.
26. Me parece necesario aclarar que lo anterior no significa que no puedan existir excepciones a la regla que prohíbe la interpretación conforme de normas discriminatorias. En mi opinión, un posible caso de excepción se actualiza cuando una norma produce un efecto discriminatorio, pero su texto no emite un mensaje discriminatorio.¹² En este supuesto, me parece que la interpretación conforme podría solucionar el problema de discriminación con la misma efectividad que la declaración de invalidez. Otro caso podría darse en supuestos en los que la interpretación conforme, a pesar de no eliminar el mensaje discriminatorio de un texto, es el remedio que protege en mayor medida los derechos de las personas o grupos discriminados, o resulta necesario para no afectar en mayor medida los derechos de terceros.
27. En todo caso, me parece que el mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional, propiamente entendido, no vulnera la prohibición de realizar interpretación conforme de normas por una razón distinta. Ésta consiste en que el referido mandato de interpretación procede únicamente después de haber declarado la invalidez, total o parcial, de un

¹² Véanse, por ejemplo, la tesis 1a. CXXI/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES.", y la tesis aislada P. VII/2016 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA.", en las que se explica que es posible que el texto de una disposición sea aparentemente neutro, pero el resultado de su contenido o aplicación genere injustificadamente un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica.



texto normativo que define un concepto jurídico. La declaración de invalidez, y la expulsión del texto normativo correspondiente, tiene como resultado que el mismo concepto jurídico tenga una definición distinta que ya no contiene un mensaje discriminatorio. En consecuencia, el resto de las normas que hacen referencia a este concepto deben interpretarse con base en la nueva definición legal.

En mi opinión, lo anterior evidencia que el mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional no constituye una interpretación conforme. No obliga a adoptar, de entre múltiples interpretaciones de un texto normativo, una que no es la más evidente, pero que resulta compatible con la Constitución. Más bien exige que las normas que utilizan el concepto sean interpretadas conforme a su nueva definición, que derivó de la declaración de invalidez total o parcial de la norma impugnada. Definición que, como ya se mencionó, después de la declaración de invalidez por vía directa no reproduciría un mensaje discriminatorio.¹³

IV. En el asunto no se cumplían los supuestos para la emisión del mandato de interpretación y su inclusión se traduce en una inadecuada protección de los derechos de las personas con discapacidad.

28. En la sentencia se determina que procede el mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional, bajo los argumentos de que se declaró la invalidez por vía directa de una norma jurídica que definía el concepto de discapacidad mental y numerosas disposiciones utilizan este concepto en el Código Civil para el Estado de Guanajuato. Sin embargo, de la lectura de los artículos impugnados que se declararon inconstitucionales se advierte que no se declaró la invalidez de una definición del concepto jurídico de discapacidad intelectual. Los artículos se transcriben a continuación:

"**Artículo 153.** Son impedimentos para contraer matrimonio: ...

"IX. La discapacidad intelectual."

¹³ Bajo mi concepción, lo anterior tiene como consecuencia que el mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional no exima de declarar la invalidez por extensión de normas que comparten el mismo vicio de invalidez, incluso una vez modificada la definición del concepto jurídico mediante la declaración de invalidez por vía directa, ya sea porque no utilizaban el concepto o porque su función expresiva discriminatoria no derivaba de su utilización, sino del resto de su texto normativo.



"**Artículo 503.** Tienen incapacidad natural y legal: ...

"II. Los mayores de edad con discapacidad intelectual, aun cuando tengan intervalos lúcidos."

29. Los artículos impugnados no definen a la discapacidad intelectual, más bien la establecen como una de múltiples causas para la incapacidad natural y legal, y como un impedimento para contraer matrimonio. En todo caso, excluyendo los artículos que fueron declarados inválidos por vía directa, el concepto de discapacidad intelectual únicamente es utilizado en cuatro artículos del Código Civil Local,¹⁴ lo que evidencia que haber revisado si debían declararse inválidos por extensión no se hubiera traducido en una carga excesiva para esta Suprema Corte, ni hubiera significado un riesgo de crear una gran cantidad de lagunas jurídicas.

30. En estas condiciones, me parece que el haber incluido el mandato de interpretación de las normas relacionadas con la declarada inconstitucional en este asunto sí vulneró la prohibición de realizar interpretación conforme de normas discriminatorias. En la sentencia se eximió a esta Suprema Corte del deber de analizar si las normas relacionadas, fácilmente identificables, tenían el mismo vicio de invalidez consistente en discriminar a las personas con discapacidad, por negar su personalidad jurídica y su capacidad de ejercicio en condiciones de igualdad.

31. Por lo mismo, se mantuvieron en el Código Civil normas que no sólo comparten el vicio, sino que reproducen el mismo mensaje discriminatorio en perjuicio de las personas con discapacidad intelectual. A manera de ejemplo, se omitió declarar la invalidez por extensión del artículo 518 del Código Civil local,¹⁵ que equipara a los menores de edad con discapacidad intelectual con los ebrios consuetudinarios y los que habitualmente abusan de drogas enervantes, y los considera incapaces, incluso una vez alcanzada la mayoría de edad, siempre que persista la discapacidad intelectual.

32. Si bien lo anterior me parece grave, lo que me parece más preocupante es que la sentencia da a entender que los sistemas normativos que parten de un

¹⁴ Artículos 388, 518, 520 y 560 del Código Civil para el Estado de Guanajuato.

¹⁵ "**Artículo 518.** El menor de edad con discapacidad intelectual, sordomudo, ebrio consuetudinario o que habitualmente abuse de las drogas enervantes, estará sujeto a la tutela de menores, mientras no llegue a la mayor edad.

"Si al cumplirse ésta continuará el impedimento, el incapaz se sujetará a nueva tutela, previo juicio de interdicción, en el cual serán oídos el tutor y el curador anteriores."



modelo de sustitución de la voluntad pueden compatibilizarse con los derechos de las personas con discapacidad si los operadores jurídicos parten de una definición adecuada de la discapacidad intelectual. Sin embargo, ¿realmente pueden interpretarse las figuras de interdicción, incapacidad y tutela a las que hacen referencia las normas relacionadas de una manera compatible con el modelo social de la discapacidad? Incluso si ello fuera posible, ¿se eliminará con esta interpretación el mensaje discriminatorio que conllevan estas figuras?

33. Para mí, la respuesta a estas preguntas claramente es negativa. Los derechos de las personas con discapacidad no podrán ser adecuadamente respetados y asegurados hasta que los sistemas que se basan en la negación absoluta de la capacidad jurídica y la sustitución en la toma de decisiones sean totalmente invalidados o derogados, eliminando sus efectos y su función expresiva discriminatoria. Emitir el mandato de interpretación, presenta como innecesarias a las reformas legales para transitar hacia un modelo social de discapacidad y de asistencia y supone un obstáculo para el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 90/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1407, con número de registro digital: 29892.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 32/2006, P./J. 84/2007 y 1a./J. 47/2015 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, con número de registro digital: 176056; XXVI, diciembre de 2007, página 777, con número de registro digital: 170879; en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del el Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394, con número de registro digital: 2009726.

Las tesis aisladas 2a. X/2017 (10a.), 1a. CXXI/2018 (10a.) y P. VII/2016 (10a.) citadas en este voto aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas, 28 de septiembre de 2018 a las 10:37 horas y 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1394, con número de registro digital: 2013789; 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 841, con número de registro digital:



2017989; y 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 255, con número de registro digital: 2012597, respectivamente.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2019.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En ella, se analizó la constitucionalidad de diversas normas de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (en adelante "la ley").
2. Uno de los diversos temas de estudio fue el planteamiento de invalidez del artículo 36¹ de dicha ley, en la porción normativa "desde la planeación", por transgredir los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Federal. La accionante consideró que la porción normativa da pauta para que desde el momento de la planeación de los operativos de seguridad se autorice el uso de la fuerza letal, sin que exista una agresión real, actual e inminente que la justifique, ni que se agoten los pasos previos a la misma establecidos en la propia ley, tales como la presencia de autoridad, persuasión o disuasión verbal, reducción física de movimientos y utilización de armas incapacitantes menos letales. Por tanto, la disposición no sigue, desde su perspectiva, los principios para el uso de la fuerza establecidos por la propia ley y contraviene el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad y la obligación de las autoridades de proteger los derechos humanos.
3. La mayoría consideró el concepto de invalidez como infundado y, por tanto, reconoció la validez de la porción normativa impugnada. Sin embargo, difiero de dicha conclusión por las razones que expreso en este voto particular.²

¹ **Artículo 36.** En aquellos operativos en los que se requiera y autorice *desde la planeación* el uso de la fuerza letal, se podrán utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación."

² Cabe precisar que, durante la sesión correspondiente, me pronuncié también en contra de reconocer la validez de los artículos 27 y 28 de la ley impugnada. Sin embargo, el presente voto no se ocupa de dicho análisis, pues el mismo es objeto de un voto de minoría redactado junto con la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, al que remito para mayores referencias.



II. Razones de la mayoría

4. La mayoría concluyó que la porción normativa impugnada no contraviene el derecho humano a la seguridad jurídica ni el principio de legalidad. Consideraron que el uso de "desde la planeación" no implica que se autorice el uso de la fuerza letal en operativos sin que se atiendan a los principios y niveles de uso de la fuerza establecidos en la ley.
5. Para arribar a dicha conclusión consideran relevante que la disposición impugnada se ubica dentro del capítulo IX "*Informes del uso de la fuerza*", que solamente tiene como finalidad establecer mecanismos para fiscalizar el uso de la fuerza en determinados supuestos y no fijar las condiciones en las que deberán desarrollarse los operativos.
6. Además, consideran que siempre deben tenerse en mente los principios establecidos en el uso de la fuerza y la planeación de operativos establecidos en la propia ley, tal como el principio de progresividad del uso de la fuerza, absoluta necesidad, prevención y proporcionalidad. Así pues, una interpretación sistemática del artículo impugnado frente a los diversos artículos de la ley que los establecen conduce a la mayoría a concluir que de ninguna manera se autoriza el uso de la fuerza letal en los operativos sin que se atiendan los principios y niveles de la fuerza establecidos legalmente.

III. Razones del disenso

7. El artículo 36 impugnado establece en su primera parte lo siguiente: "En aquellos operativos en los que se requiera y autorice *desde la planeación* el uso de la fuerza letal ..." De su lectura, es evidente que la disposición está redactada de tal forma que implica la existencia de operativos en los que puede requerirse y autorizarse el uso de la fuerza letal desde la planeación. Esto es claramente contradictorio con los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad establecidos en la ley, así como con el diverso 29 del mismo cuerpo normativo.
8. El artículo 29 de la ley, en conformidad con los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad, establece explícitamente que un agente únicamente podrá responder a una agresión usando la fuerza letal cuando esté en peligro inminente su integridad física con riesgo de muerte. Esto implica que es imposible saber que se requerirá la fuerza letal antes del momento en el que se esté realizando el operativo y un agente se encuentre en la circunstancia señalada por tal precepto. Por consiguiente, debería también ser imposible



autorizar el uso de la fuerza letal desde la planeación. El artículo impugnado claramente contraviene el numeral 29 al reconocer la posibilidad de que se requiera y autorice la fuerza letal desde esa fase.

9. Es cierto que, en la planeación de ciertos operativos, por la naturaleza de éstos, es posible prever o anticipar la posibilidad del uso de la fuerza letal. La norma podría haber sido redactada en ese sentido. Sin embargo, el texto del artículo 36 plantea la existencia de operativos donde se requiera y autorice la fuerza letal desde la planeación. La norma, por tanto, crea inseguridad jurídica al abrir la puerta a que instituciones de seguridad autoricen operativos donde de antemano se justificaría el uso de la fuerza letal, en contravención a los principios de la propia ley.
10. Reconozco, tal como lo señala la sentencia, que el objetivo de la norma impugnada no es establecer las condiciones para desarrollar los operativos que requieran el uso de la fuerza. Sin embargo, me parece que ésta no es razón suficiente para eximir la clara contradicción entre la norma impugnada y los principios mencionados. La ley debe ser particularmente cuidadosa en delimitar sin ambigüedades la actuación de las autoridades en una materia tan delicada como la seguridad pública, por las implicaciones que tiene en los derechos humanos el uso de la fuerza del Estado.
11. La contradicción entre el artículo 36 y los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad, a mi parecer, no puede ser salvada por la interpretación sistemática aprobada por la mayoría, puesto que dicha interpretación, a mi parecer, no es una interpretación que siquiera sea posible considerando la redacción del numeral bajo análisis.
12. Es por ello por lo que, a mi juicio, debería haberse declarado la invalidez de la porción normativa "*desde la planeación*" del artículo 36 de la ley.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 64/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo I, abril de 2022, página 120, con número de registro digital: 30501.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de abril de 2022.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2019.

1. En sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandando la invalidez de los artículos 61, último párrafo, 63, párrafo tercero, y 66, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformados mediante Decreto Número 27296/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de septiembre de dos mil diecinueve.¹

¹ **Artículo 61.** Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia durarán en el ejercicio de su encargo doce años improrrogables, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de ley.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

"Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia se retirarán de sus cargos en forma forzosa o voluntaria.

"Son causas de retiro forzoso:

"I. Haber concluido el periodo por el que fue electo;

"II. Haber cumplido setenta años de edad;

"III. La incapacidad total permanente declarada por autoridad judicial o administrativa competente; o,

"IV. No aprobar las evaluaciones de control de confianza.

"Las evaluaciones de control de confianza serán aplicables cada cuatro años a Magistrados, mismas que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado."

Artículo 63. Los Jueces de primera instancia, menores y de paz, serán elegidos por el Consejo de la Judicatura, con base en los criterios, requisitos y procedimientos que establezca esta Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial; el periodo de ejercicio judicial de un Juez será de cuatro años, al vencimiento del cual podrá ser reelecto. Los Jueces de primera instancia a fin de ser reelectos, deberán acreditar previamente la aprobación de las evaluaciones de control de confianza.

"Los Jueces que sean reelectos por segunda ocasión, sólo podrán ser privados de su puesto en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes secundarias en materia de responsabilidad de los servidores públicos. Durante su ejercicio, los Jueces sólo podrán ser removidos o cambiados de adscripción por acuerdo del Consejo de la Judicatura dictado en los términos que establezca la ley.

"Las evaluaciones de control de confianza serán aplicables cada cuatro años a Jueces, las que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado." Será causa de retiro forzoso el no acreditar las evaluaciones de control de confianza.

"En la designación de Jueces de primera instancia, será obligatorio observar el principio de alternancia para la paridad de género."

Artículo 66. Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa durarán en su encargo doce años improrrogables, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de ley.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezcan esta Constitución, las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.



I. Razones de la mayoría

2. El Tribunal Pleno determinó que los preceptos impugnados de la Constitución Local, todos en su idéntica porción normativa "el cual será de carácter reservado", no transgreden el derecho humano de acceso a la información, toda vez que, partiendo de una interpretación sistemática de las normas impugnadas con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la misma entidad, la cual es coincidente con lo establecido en la ley general homóloga, resultaba válido concluir que no se constituye una reserva genérica que restrinja el derecho en cuestión, pues toda la información contenida en los expedientes laborales de los funcionarios judiciales es pública y accesible en términos de la Ley de Transparencia Local, quedando sujeta a que se aplique una prueba de daño.

II. Razones del disenso

3. Voté en contra de la propuesta, pues desde mi perspectiva, el criterio mayoritario no resulta adecuado para eliminar las restricciones impuestas por los artículos impugnados al derecho de acceso a la información. Esto, pues si bien se determinó que los mismos deben interpretarse de forma sistemática con la Ley de Transparencia local, lo cierto es que generan un efecto inhibitorio en el ejercicio del derecho en cuestión, además de que, por su misma redacción, constituyen reservas genéricas, previas, absolutas e indeterminadas respecto de los expedientes laborales de diversos Magistrados y Jueces del Estado de Jalisco, en violación al principio de máxima publicidad.

"Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa se retirarán de sus cargos en forma forzosa o voluntaria.

"Son causas de retiro forzoso:

"I. Haber concluido el periodo por el que fue electo;

"II. Haber cumplido setenta años de edad;

"III. La incapacidad total permanente declarada por autoridad judicial o administrativa competente; o,

"IV. No aprobar las evaluaciones de control de confianza.

"Las evaluaciones de control de confianza, serán cada cuatro años mismas que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado."

"Los requisitos para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa serán los mismos que esta Constitución establece para los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.

"Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa serán elegidos mediante el procedimiento de designación de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado señalado en esta Constitución.

"En la designación de Magistrados es obligatorio observar el principio de alternancia para la paridad de género." (énfasis añadido).



4. En otras ocasiones, he manifestado que no comparto el criterio de interpretación sistemática que ha utilizado este Pleno para reconocer la validez de disposiciones que establecen reservas en el acceso a la información, sobre todo tratándose de aquellas previas, genéricas e indeterminadas.²
5. En el caso bajo análisis, me parece que la mera redacción de la norma, como una reserva genérica, previa e indeterminada de toda la información contenida en los expedientes laborales de diversos funcionarios judiciales del Estado de Jalisco, es contraria al artículo 6o. de la Constitución Federal. No desconozco que la divulgación de cierta información podría representar un perjuicio significativo al interés público o, incluso, a la seguridad nacional. Sin embargo, toda vez que las normas analizadas establecen una reserva absoluta del expediente laboral de los funcionarios, independientemente del tipo de información que puedan contener, soslayan, por un lado, que no necesariamente la información contenida podría ser objeto de una reserva, y por otro, que, para clasificarla así, resulta obligatoria la aplicación de una prueba de daño previa, conforme al artículo 114 de la Ley General de Transparencia.
6. Es decir, la clasificación de cierta información como reservada debe hacerse atendiendo al daño que puede causar, esto es, a través de una prueba que, de forma fundada y motivada, establezca el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa.
7. Las normas impugnadas, pese a que se les pretenda dar una interpretación sistemática, como la aprobada en este caso, irradian un efecto inhibitorio en el ejercicio del derecho de acceso a la información por el hecho de que su literalidad no es ambivalente o susceptible de ser matizada mediante una interpretación sistemática. Las normas impugnadas establecen claramente que cierta información *será de carácter reservado*. Desde mi perspectiva, el derecho de acceso a la información, permeado por el principio constitucional

² Por ejemplo, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 66/2019, en sesión de dos de marzo de dos mil veinte, voté por la invalidez total del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, porque la misma establecía una reserva *ex ante*, absoluta y genérica respecto de toda la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información. Asimismo, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 80/2018, en sesión de trece de febrero de dos mil veinte, voté por la invalidez de la fracción II del artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, en tanto reservaba la información que pudiera ser utilizada para alcanzar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado, toda vez que la misma resultaba genérica e indeterminada.



de máxima publicidad, obliga a las autoridades a eliminar aquellas normas o actos que, por su contenido, disuadan a las personas sobre su ejercicio.

8. Dicho efecto inhibitorio no logra subsanarse con la interpretación mayoritaria del Pleno, pues no atiende a la operatividad de la norma en el plano fáctico, y desconoce que las interpretaciones en el ámbito judicial pueden muy difícilmente ser acogidas por los titulares del derecho mismo a la hora de pretender ejercerlo.
9. Siendo así, considero que, de haberse declarado inválida la porción normativa "el cual será de carácter reservado" de los preceptos impugnados, al solicitarse el acceso a uno de los expedientes, la unidad de transparencia correspondiente aplicaría la prueba de daño y podría clasificar aquella información que cumpliera con los criterios de reserva previstos en el artículo 113 de la Ley General de Transparencia, siendo, a mi parecer, la única alternativa para subsanar el efecto inhibitorio y la violación al principio de máxima publicidad.
10. No obstante, una norma que indica que cierta información es reservada, sin remitir, de forma previa, a la aplicación de una prueba de daño, impide a los sujetos obligados hacer un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada. Además, y como ya adelanté, genera en la población una disuasión para que se abstenga de solicitar dicha información, que, de antemano, parece que sería negada.
11. Finalmente, esta postura no pasa por alto que, dentro de los expedientes laborales de los funcionarios judiciales estatales, independientemente de si contienen información reservable, también podrían existir datos personales sujetos a un criterio de confidencialidad, pero considero que los mismos quedan protegidos adecuadamente por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, así como por los artículos 116 a 120 de la Ley General de Transparencia.
12. En consecuencia, desde mi perspectiva, se debió declarar la invalidez de los artículos 61, último párrafo, 63, tercer párrafo, y 66, quinto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en sus idénticas porciones normativas "el cual será de carácter reservado".

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 109/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 253, con número de registro digital: 29793.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2019.

En sesión celebrada el veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, así como diversas omisiones legislativas que alegó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su demanda.

Después de declarar fundadas algunas de las omisiones legislativas, en el estudio de las disposiciones impugnadas, se determinó, por mayoría de votos, reconocer la validez de los artículos 27, párrafo primero, 28 y 36, en su porción normativa "*desde la planeación*", y declarar la invalidez del artículo 6, fracción VI, en su porción normativa "*epileta*", todas del ordenamiento nacional impugnado.

Si bien compartí algunas de las determinaciones anteriores, no coincidí con los reconocimientos de validez de las normas impugnadas, por las razones que me permito expresar en el presente voto particular.

"2.2. Análisis de la solicitud de invalidez del artículo 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en la porción normativa '*desde la planeación*'".

En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentó que el artículo 36, en la porción normativa "*desde la planeación*" resulta contrario a los principios de seguridad jurídica y legalidad, toda vez que propicia una distorsión en la regulación de la gradualidad de los niveles del uso de la fuerza, puesto que da pauta para que desde el momento de la planeación de los operativos se autorice el uso de la fuerza letal, sin que exista una agresión real, actual e inminente que la justifique, ni se agoten los pasos previos a su uso establecidos en la propia legislación.

El artículo que fue objeto de análisis es del tenor siguiente:

"Artículo 36. En aquellos operativos en los que se requiera y autorice desde la planeación el uso de la fuerza letal, se podrán utilizar dispositivos tecnológicos



con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación."

Una mayoría de siete votos estimó que los argumentos formulados por la accionante resultaban infundados, toda vez que a partir de una interpretación sistemática del artículo impugnado, en relación con los diversos 4, 11, 13, 29, 30 y 31 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, se desprende que el hecho de que el artículo utilice la frase "*desde la planeación*" no significa que se autorice el uso de la fuerza letal en los operativos, sin que previamente se atiendan a los principios y niveles del uso de la fuerza establecidos por la misma ley.

Respetuosamente difiero de la conclusión alcanzada por la mayoría, en tanto que considero que en el caso no era posible sostener la validez de la norma combatida mediante una interpretación sistemática con el resto de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, ya que el artículo, conforme se encuentra redactado, contraría el principio de absoluta necesidad que debe imperar en el uso de la fuerza pública y, particularmente, deja sin efecto la gradualidad con la que aquélla debe ejercerse.

Si bien es cierto que, como se argumentó en la resolución, el artículo 36 se inserta dentro de un capitulado distinto al que regula la *planeación de operativos que requieran el uso de la fuerza*, no me parece correcto condicionar el alcance de su contenido por su ubicación dentro del ordenamiento, máxime cuando en él se prevé, con claridad, que podrán utilizarse dispositivos para registrar audiovisualmente el desarrollo de los operativos en los que *se requiera y autorice, desde la planeación, el uso de la fuerza letal*.

De esta manera, si bien la finalidad de la norma no es, como tal, admitir que desde la planeación de un operativo puede autorizarse el uso de la fuerza letal, lo cierto es que es un escenario que ya da por hecho y que genera, a mi consideración, una distorsión con todo el resto del articulado previsto en la ley nacional en análisis y que imposibilita darle sentido o coherencia a su contenido a través de la interpretación sistemática que una mayoría aceptó.

En primer lugar, porque en el artículo 12 de la ley se prevé, con claridad, que el uso de la fuerza sólo encuentra su justificación cuando la agresión sea: **1)** real, lo que significa que debe apreciarse por los sentidos; **2)** actual, es decir, cuando la agresión se presenta en el momento del hecho, no con anterioridad



o posterioridad; y, 3) inminente, la cual se actualiza cuando esté próxima a ocurrir.¹

De esta forma, me parece que, al momento de la planeación de un operativo, si bien se pueden tener ciertos indicios de la capacidad de resistencia del agresor o, incluso, de la posesión que éste pudiera tener de armas de fuego, no se actualiza, en ese momento, una agresión que pueda calificarse como real, inminente y, sobre todo, actual.

En segundo lugar, particularmente tratándose del uso de la fuerza letal a la que hace referencia el artículo 36 impugnado, en el diverso 13² del ordenamiento en análisis, se señala que su uso será el último recurso en cualquier operativo, debiendo acreditar que la agresión era real, inminente y actual, así como que el uso de la fuerza en los niveles anteriores era insuficiente para repeler, contrarrestar o neutralizar los actos de resistencia.

Así, con base en el artículo anterior y en completa congruencia con lo previsto, a su vez, en el numeral 11 de la propia ley,³ en los operativos deben agotarse todos los niveles de fuerza previos antes de recurrir a la fuerza letal.

Sin embargo, con fundamento en el artículo 36 impugnado, podría ignorarse la gradualidad de la fuerza y autorizarse, desde el momento de la planeación, el uso del último nivel de fuerza: la fuerza letal.

En tercer lugar, estimo que la disposición impugnada contraría lo dispuesto en el artículo 30 de la ley nacional,⁴ en la cual se ordena que en el uso de la fuerza

¹ "Artículo 12. El uso de la fuerza solo se justifica cuando la resistencia o agresión es:

"I. Real: si la agresión se materializa en hechos apreciables por los sentidos, sin ser hipotética ni imaginaria

"II. Actual: si la agresión se presenta en el momento del hecho, no con anterioridad o posterioridad; y,

"III. Inminente: si la agresión está próxima a ocurrir y, de no realizarse una acción, ésta se consumaría."

² "Artículo 13. El uso de la fuerza letal será el último recurso en cualquier operativo. En su caso, los agentes deberán comprobar que la agresión era real, actual o inminente, sin derecho, que ponía o podría poner en peligro la vida o integridad física de personas ajenas o de uno de ellos y que el uso de la fuerza en los niveles referidos en las fracciones I a la IV del artículo 11, eran insuficientes para repeler, contrarrestar o neutralizar los actos de resistencia."

³ "Artículo 11. Los niveles del uso de la fuerza, según el orden en que deben agotarse, son:

"..."

⁴ "Artículo 30. En el uso de la fuerza y la planeación de operativos siempre se tomará en consideración la salvaguarda de los objetivos y principios que establece esta ley para garantizar la protección a los derechos humanos de todos los potenciales involucrados. Además, deberán cumplir con lo siguiente:

"..."



y en la planeación de operativos se deberá, entre otras cuestiones, contemplar en el desarrollo del operativo el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, procurando generar el menor daño posible.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que en el desarrollo de un evento de despliegue de la autoridad, los agentes, en la medida de lo posible, deben realizar una evaluación de la situación y un plan de acción previo a su intervención, pero que los operativos no pueden estar dirigidos a la privación de la vida del presunto infractor sino a su arresto,⁵ lo cual se argumenta con base en lo dispuesto en los principios básicos sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, según los cuales sólo podrá hacerse uso intencional de armas letales cuando sea absolutamente inevitable para proteger una vida.⁶

De la misma manera, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resaltó que a fin de hacer eficaz la aplicación del principio de protección a la vida, reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el uso de la fuerza, antes de usar las armas letales, existe *una obligación de dar una clara advertencia de emplearlas*, lo cual también se encuentra previsto en el décimo de los principios básicos sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; de hecho, se consideró que el requerimiento de dar una advertencia previa al uso de las armas letales es una expresión del principio de absoluta necesidad, puesto que si la persona cesa la agresión como una respuesta a tal advertencia, *es claro que el uso de armas de fuego se torna innecesario*.

"V. Contemplar en el desarrollo del operativo el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, procurando generar el menor daño posible."

⁵ Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C, No. 281, párrafos 130 y 131.

⁶ "**Disposiciones especiales**

"9. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida."



Todo lo anterior, a mi juicio, es demostrativo de la inconstitucionalidad del artículo 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza dado que, insisto, con motivo de ella, se podría autorizar a un agente, *desde la planeación de un operativo*, utilizar como primer e incluso único recurso, la fuerza letal, aun cuando no sepa, con absoluta certeza, si una vez iniciado el operativo, aquélla realmente será necesaria.

En adición a todo ello, me parece de suma importancia tomar en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que a fin de crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza del derecho a la vida, la legislación interna debe establecer *pautas suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego*;⁷ lo cual no se cumple con el artículo impugnado, ya que su redacción, aun complementándola con todo el resto del articulado, genera una falta de claridad acerca de si el uso de la fuerza letal puede autorizarse desde la planeación de un operativo.

Incluso, lo anterior fue manifestado por el Comité de Derechos Humanos, en las observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, toda vez que entre las *preocupaciones* manifestadas en torno a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza se expresó que ésta no establece criterios claros sobre los supuestos en que está permitido el uso de la fuerza letal.⁸

Por esas razones, estuve en contra de la resolución de la mayoría e, incluso, considero que debió declararse la invalidez de la totalidad del artículo 36, puesto que al considerar inconstitucional la autorización del uso de la fuerza letal desde la planeación, hace inoperante el resto de la disposición que prevé que, en ese escenario, podrán utilizarse dispositivos para registrar el operativo audiovisualmente.

"2.3. Análisis de la solicitud de invalidez de los artículos 27, primer párrafo, y 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza."

En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró que los artículos 27, primer párrafo y 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza

⁷ Corte IDH. Caso Valencia Hinojosa y otra Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2016. Serie C, No. 327, párrafo 136.

⁸ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México* (CCPR/C/MEX/6), 7 de noviembre de 2019, párrafo 20, consultable en la siguiente liga: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteD-HONU_MX_2019.pdf.



son contrarios a los principios de seguridad jurídica y legalidad, así como de libertad de expresión y libertad de reunión, puesto que permiten que los agentes utilicen armas de fuego en los casos en que una manifestación se torne violenta, aun cuando el uso de la fuerza debería ser el último recurso y, además, porque la calificación que se haga en relación con la ilicitud o violencia de las manifestaciones será por parte de los propios agentes.

En el proyecto que se puso a consideración del Tribunal Pleno se proponía declarar la invalidez de ambos artículos, los cuales son del tenor literal siguiente:

"Artículo 27. Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito."

"Artículo 28. Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta ley."

Por lo que hace al artículo 27, primer párrafo, se consideraba que aun cuando de su redacción se desprende una prohibición en favor de las personas que participen en manifestaciones, al proscribirse el uso de armas, lo cierto es que sugiere implícitamente que contra manifestantes pacíficos y con objeto lícito es posible hacer uso de la fuerza, con excepción de aquella que implica armas, como puede ser la reducción física de movimientos, persuasión y presencia de autoridad, lo cual es contrario a los derechos de libertad de reunión y expresión.

Mientras que la invalidez del artículo 28 se proponía atendiendo a la circunstancia de que en tal disposición no se precisa qué debe entenderse por manifestaciones o reuniones públicas violentas, ni con qué finalidad los agentes deberán utilizar los distintos niveles de fuerza en las circunstancias referidas, lo que, se estimaba, implica el riesgo de que ante actos esporádicos y/o aislados de violencia o ilícitos, se califique como violenta la totalidad de la manifestación y, por ende, los agentes enfoquen sus esfuerzos en dispersar la manifestación, con la consecuente afectación a los derechos de libertad de reunión y expresión de los manifestantes pacíficos, en lugar de garantizar el ejercicio de sus derechos y protegerlos, identificando a los agentes provocadores, a fin de aislarlos de la protesta.

Sometidas a discusión y votación tales propuestas, existió una mayoría de votos, de la cual no fui parte, por reconocer la validez de los preceptos impugnados.



Por lo que hace al artículo 27, primer párrafo, siete de las Ministras y Ministros, consideraron que la interpretación propuesta por la accionante, relativa a la posibilidad de disponer de armas de fuego cuando las manifestaciones o reuniones se tornen violentas, no es sostenible, puesto que se contrapone a la prohibición expresa prevista en la propia porción normativa impugnada.

Además, que aun si se entendiera que dicha prohibición de usar armas de fuego excluye a las manifestaciones y reuniones violentas o con un objeto ilícito, lo cierto es que de su interpretación sistemática con los artículos 4, 5, 6, 11, 12 y 13 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, debe entenderse que aun en este supuesto, el uso de la fuerza está condicionado al respeto de los derechos humanos, así como a los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad, rendición de cuentas y vigilancia, además de que debe llevarse a cabo de forma progresiva y en el estricto orden y niveles que la ley ordena.

Por último, consideraron infundado el argumento relativo a que la norma resulta inconstitucional al permitir que las autoridades, de manera subjetiva, decidan sobre la ilicitud o violencia de las manifestaciones, al estimar que es en la propia Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza donde se establece como condición esencial, en la actuación policial y el uso de la fuerza, la debida y previa capacitación y profesionalización a los elementos que la ejerzan, de lo que se deriva que los elementos que participen en los operativos deberán regir su actuar conforme a los planes, estrategias y programas previos que se implementen para actuar en manifestaciones o reuniones que se tornen violentas.

Por su parte, el reconocimiento de validez del artículo 28 impugnado, por parte de seis de las Ministras y Ministros, se sustentó en la circunstancia de que lo único que se ordena en dicho precepto es que la actuación de la autoridad se cña a lo dispuesto en el diverso 11 de la propia ley, es decir, que respete el orden en que deben agotarse los niveles del uso de la fuerza, ante el supuesto de que una manifestación o reunión se torne violenta, cuestión que además, no podía ser definida por el legislador, ante el sin fin de situaciones fácticas que podrían actualizar la hipótesis en comento.

Pues bien, yo compartí la propuesta original del proyecto toda vez que, a mi juicio, las normas sí resultan inconstitucionales, por las razones que en este voto me permito expresar.

Como bien se expone en la sentencia, esta Suprema Corte ya ha tenido la oportunidad de analizar normas que regulan el uso de la fuerza en el contexto de



manifestaciones o reuniones amparadas por el derecho humano de reunión y de libertad de expresión. Tal fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, en la cual se analizaron diversas normas de la entonces "Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México", entre las cuales se encontraban las que establecían distintas directrices para los elementos de seguridad pública en asambleas o reuniones.

En aquel entonces, consideré posible reconocer la validez de esas disposiciones siempre y cuando se interpretaran de manera sistemática con el resto del articulado del ordenamiento que las preveía, es decir, a la luz de todos los principios generales para el uso de la fuerza.⁹

Además, en relación con una de las normas impugnadas, sobre la cual se alegaba su inconstitucionalidad por no definir lo que debía entenderse por una situación "violenta e ilegal", también consideré que aquélla era constitucional, puesto que otros preceptos de la ley ya se encargaban de definir a las reuniones violentas y aquellas que eran consideradas como ilegales.¹⁰

Ahora bien, en este asunto en particular, estimo que por la manera en la que se encuentra construida la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, no es posible sustentar la validez de las disposiciones con una interpretación sistemática.

Sobre el artículo 27, primer párrafo, compartí las razones del proyecto que sustentaban su invalidez, puesto que de su redacción se desprende que en una reunión pacífica con objeto lícito lo único que se prohíbe es el uso de armas, de lo que se deriva que el uso de la fuerza, incluyendo la fuerza física, sí estará permitida aun y cuando tales reuniones no sean ilícitas o violentas.

⁹ Una **mayoría de 6 votos votó por la invalidez del artículo 14** de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, mientras que los Ministros Luna Ramos apartándose del preámbulo y las consideraciones, Pardo Rebolledo con diferencias en algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales votaron a favor de la validez de la norma, bajo una interpretación sistemática; mientras que en relación con el **artículo 15, existió un empate de cinco votos. A favor de su validez**, estuvieron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose del preámbulo y las consideraciones, Pardo Rebolledo con diferencias en algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales y en contra Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., y Laynez Potisek.

¹⁰ Por **mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose del preámbulo y las consideraciones, Pardo Rebolledo con diferencias en algunas consideraciones Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, se reconoció la **validez del artículo 16** de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, bajo una interpretación sistemática.



Por este motivo, considero que resulta peligroso hacer depender la constitucionalidad de una norma como la impugnada mediante una interpretación sistemática con el resto del articulado de la ley nacional, puesto que sería admitir que en reuniones pacíficas y lícitas es posible el uso de la fuerza siempre que aquella cumpla con los principios que la rigen, siendo que en términos de lo expuesto por este Tribunal Pleno en la acción citada, *no podrá utilizarse ningún tipo de fuerza* en ese tipo de reuniones, al encontrarse dentro de la protección del derecho humano de reunión y también de libertad de expresión. En otras palabras, no es que deban cumplirse los principios que rigen el uso de la fuerza pública o el orden en que aquella debe agotarse; en reuniones pacíficas y con objeto lícito no está permitido ningún tipo de fuerza.

Además, considero que la norma presenta un vicio de invalidez adicional. Al prohibir el uso de armas sólo en reuniones pacíficas con objeto lícito, implícitamente se deriva la permisión de usar armas en reuniones ilícitas pero no violentas, cuando en términos de lo expuesto por este Tribunal Pleno, en ese tipo de reuniones sólo podrá usarse la mínima fuerza necesaria.

En este mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos en las observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México manifestó su preocupación sobre la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza al estimar que aquella restringe la protección contra el uso de armas en el contexto de manifestaciones públicas que tengan objeto lícito.¹¹

También compartí la propuesta de declarar la invalidez del artículo 28 impugnado, puesto que si bien en contra de él se hace valer un argumento similar al que se analizó en el precedente citado, en el sentido de que en la norma no se define qué debe entenderse por manifestaciones violentas, lo cierto es que en este asunto, a diferencia de lo que ocurrió en dicho precedente, no existe en la ley nacional parámetro alguno en el cual pudiera apoyarse la autoridad para determinar en qué casos una manifestación se torna violenta y, por tanto, le esté justificado utilizar los distintos niveles de fuerza establecidos en la ley.

Ciertamente, en aquella acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, existió una mayoría de 6 votos, de la cual formé parte, en

¹¹ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México* (CCPR/C/MEX/6), 7 de noviembre de 2019, párrafo 20, consultable en la siguiente liga: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteD-HONU_MX_2019.pdf.



reconocer la validez del artículo 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, puesto que aun cuando en dicho precepto no se definían los vocablos "violentas e ilegales", en diversos artículos de dicho ordenamiento ya se definían a las reuniones ilegales y no violentas, así como a las violentas.

Sin embargo, en este caso no hay con qué interpretar la norma porque no existe otra disposición en la ley que establezca elemento o parámetro alguno que pudiera evitar un uso indiscriminado de la fuerza, lo que genera que la decisión de si una reunión es violenta esté completamente a cargo de la autoridad, propiciando un escenario de discrecionalidad y de inseguridad jurídica.

Retomando lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, si bien es cierto que los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio y, por tanto, tienen derecho de emplear legítimamente la fuerza para su restablecimiento si es necesario, también lo es que el uso de la fuerza le acarrea obligaciones específicas, entre las cuales se encuentra regular adecuadamente su aplicación, mediante un marco normativo claro,¹² cuestión que, por las razones ya expresadas, estimo que no se garantiza en el caso.

En mérito de lo anterior, sirvan estas líneas para expresar las razones por las cuales no compartí el reconocimiento de validez de los artículos 27, párrafo primero, 28 y 36, todos de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 64/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo I, abril de 2022, página 120, con número de registro digital: 30501.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de abril de 2022.

¹² Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párrafos 159 y 161.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 300/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesiones públicas celebradas el nueve de diciembre de dos mil veintiuno y el dieciocho de enero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 300/2020, en la que declaró la invalidez, entre otras cuestiones, del artículo 81, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México,¹ que establecía contar con reconocida solvencia moral para acceder al cargo de titular del órgano interno de control del Tribunal de Justicia Administrativa Local, debido a que transgredía el principio de seguridad jurídica.

Formulo este voto particular ya que no comparto la declaratoria de invalidez de este requisito pues considero que respeta el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad al superar un test de razonabilidad.

I. Criterio mayoritario

El Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo 81, fracción V, que establece el requisito de *contar con reconocida solvencia* moral para acceder al cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa local, ya que viola el derecho a la seguridad jurídica.

La sentencia señala que este requisito se basa en un concepto ambiguo ("solvencia moral") que puede generar arbitrariedades y discriminación, toda vez que un cargo podría negarse por prejuicios personales de quien designa. De la misma forma, señala que la medida también es discriminatoria al exigirle a la persona que acredite no haber incurrido en alguna conducta socialmente reprobable, es decir, que demuestre que ha llevado a cabo una vida decente, decorosa, razonable y justa, sin siquiera saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán.

¹ Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México

"Artículo 81. Para ser titular del órgano interno de control se deberán cumplir los siguientes requisitos: ...

"V. Contar con reconocida solvencia moral,"



II. Razones del disenso

No comparto la declaratoria de invalidez de la fracción V del artículo 81 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, que establece el requisito de *contar con reconocida solvencia moral* para ser titular del órgano interno de control, ya que es un requisito que respeta el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad. Así he votado en distintos precedentes donde se analizan requisitos análogos.²

En efecto, el parámetro de regularidad constitucional para analizar este tipo de requisitos debe partir del derecho de acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas,³ contenidos en los artículos 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴ y 35, fracción VI, de la Constitución General.⁵

Cabe hacer mención que, al no verse involucrada ninguna categoría sospechosa del artículo 1o. constitucional y al no tratarse sobre el acceso a cargos de elección popular, la medida en cuestión debe analizarse bajo un test de razonabilidad,⁶ mediante el cual se debe evaluar si el requisito (1) persigue un *fin legítimo*; y, (2) es *adecuado* para alcanzar dicho fin.

² Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 voté a favor del requisito de gozar de buena reputación para acceder al cargo de titular del órgano interno de control de diversas instituciones en el Estado de Michoacán. De la misma forma, en la acción de inconstitucionalidad 73/2018, me pronuncié por la validez del requisito de gozar de buena fama pública para ser Fiscal de Michoacán. Por último, en la acción de inconstitucionalidad 57/2019, voté en contra de invalidar el requisito de gozar de buena fama pública para el cargo de defensor municipal de derechos humanos en Chiapas.

³ En esta misma línea se resolvió la AI. 111/2019 el veintiuno de julio de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo.

⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y,

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: ... VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

⁶ En estos casos, procede analizar la constitucionalidad de la medida mediante un test de escrutinio estricto. Tal fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, resuelta por unanimidad en sesión del Tribunal Pleno de diez de noviembre de dos mil quince.



En primer lugar, la medida persigue un *fin legítimo*. Como se advierte del informe del Congreso del Estado de México en el que se señaló que los requisitos impuestos para poder acceder al cargo de titular del órgano interno de control atienden a la exigencia de idoneidad del cargo, toda vez que ejercerá funciones dentro del sistema de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción.⁷ Esto es congruente con lo establecido en los artículos 109⁸ y 134 constitucionales,⁹ donde se requiere el cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

En segundo lugar, el requisito es *adecuado*. Para identificar la relación que existe entre el requisito y los principios constitucionales mencionados es relevante hacer

⁷ De la lectura integral del Informe del Congreso del Estado de México se desprenden las siguientes afirmaciones: "De una interpretación teleológica de las citadas porciones legales se advierte que la finalidad de la H. Legislatura, fue la de configurar una convocatoria de acceso al cargo de titular del órgano de control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, sustentado en un perfil ético y moral impecable, acorde a la naturaleza de su función y en consonancia con la Política Nacional Anticorrupción que ha permeado en la dinámica jurídica de la entidad mexiquense." (página 29)

"Asimismo, el análisis de las porciones normativas señaladas evidencia que su emisión fue en razón de la lucha que el Estado de México ha emprendido en contra de los actos de corrupción; esto es, la selección del aspirante a titular del órgano de control interno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, no obedeció a una razón excluyente como lo señala la accionante, sino a la observancia de las premisas básicas en que se sustenta la política pública nacional anticorrupción y en consecuencia la del Estado de México. En tal virtud, como la elección de contralor interno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México persigue un objetivo superior, atinente a la fundamental encomienda de velar por la lucha contra la corrupción, se concluye que está plenamente justificada la exigencia de idoneidad de la persona aspirante, sin que por ello, sea dable considerarla como parte de una categoría sospechosa." (página 32)

"Así se considera, debido al interés de la sociedad en general de que el titular del órgano de control interno en cita, sea una persona con el perfil idóneo para ejercer tal función en el marco del nuevo sistema de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción, por lo que se encuentra plenamente justificada la libertad de configuración legislativa de la entidad que representamos, con la emisión del decreto impugnado." (página 49)

⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."

⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. ..."



mención de las funciones del órgano que se busca dirigir. En efecto, el órgano interno de control es la instancia encargada de (i) investigar, substanciar, resolver e imponer las penas correspondientes sobre aquellas responsabilidades en las que incurran las y los servidores públicos;¹⁰ (ii) vigilar que las unidades cumplan con sus obligaciones de planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;¹¹ (iii) llevar el registro y seguimiento de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses;¹² y, (iv) verificar la posible actualización de algún conflicto de interés;¹³ entre otras cuestiones.

Así, el órgano interno de control tiene funciones clave en materia de responsabilidades administrativas, de combate a la corrupción, e incluso de fiscalización de recursos públicos. De esta forma, es necesario que quien lo presida no sólo cuente con capacidades técnicas y profesionales en estas materias, sino que es preciso que se trate de personas a los cuales la sociedad vea como figuras de autoridad, o bien, respecto de los cuales no exista una percepción de infamia, debido a la naturaleza de las responsabilidades que le fueron asignadas.

Por ello, el requisito de *contar con reconocida solvencia moral*, establecido en la fracción V del artículo 81 de la ley impugnada, es razonable a la luz del derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.

* * *

¹⁰ **Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México**

"Artículo 82. Corresponde al órgano interno de control:

"I. Investigar sobre las responsabilidades de las y los servidores públicos del tribunal mediante auditorías, visitas de inspección, denuncias y todas las medidas que conforme a las disposiciones legales y reglamentarias procedan;

"II. Sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa de su competencia e imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes en términos de la Ley de Responsabilidades tratándose de faltas no graves; ..."

¹¹ **Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México**

"Artículo 82. Corresponde al órgano interno de control: ...

"V. Vigilar que las unidades administrativas adscritas al tribunal cumplan con las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos; ..."

¹² **Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México**

"Artículo 82. Corresponde al órgano interno de control: ...

VI. Llevar el registro y seguimiento de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses y en su caso, la evolución de la situación patrimonial de las y los servidores públicos del tribunal; ..."

¹³ **Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México**

"Artículo 82. Corresponde al órgano interno de control: ...

"IX. Verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada; ..."



En suma, no comparto la declaratoria de invalidez del requisito de *contar con reconocida solvencia moral*, ya que, mediante un análisis de las funciones del cargo, es posible afirmar que se trata de una medida razonable que respeta el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 300/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo I, abril de 2022, página 77, con número de registro digital: 30515.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de mayo de 2022.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el once de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 65/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que declaró la invalidez de la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*" prevista en la fracción V de los artículos 15 y 17 de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.¹

No comparto el sentido ni las consideraciones del fallo mayoritario por las razones que explico en el presente voto particular.

¹ **Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León**

"**Artículo 15.** Para ser director general del instituto, se requiere:

" ...

"V. Ser una persona **de amplia solvencia moral y** de reconocido prestigio profesional. ..."

"**Artículo 17.** Los directores de la unidades académicas dependientes del instituto, serán nombrados por la Junta Directiva, a partir de una terna propuesta por el director general, y deberán satisfacer los requisitos siguientes:

" ...

"V. Ser una persona **de amplia solvencia moral y** de reconocido prestigio profesional. ..."



I. Fallo mayoritario

En el segundo apartado de la sentencia, se analiza el argumento en el que la accionante planteó que el requisito consistente en contar con una "*amplia solvencia moral*" para ocupar los cargos de director general y directores de las Unidades Académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, porque tales términos son indeterminados e imprecisos, lo que permite que la autoridad arbitrariamente califique el perfil de los aspirantes con base en determinaciones subjetivas.

La resolución retoma las consideraciones que el Tribunal Pleno sostuvo al resolverse la acción de inconstitucionalidad 107/2016,² en la que se declaró la invalidez del requisito consistente en tener "*un modo honesto de vivir*" previsto para ser jefe de manzana o comisario municipal en el Estado de Veracruz, por considerar que su ponderación resultaba sumamente subjetiva al depender del juicio valorativo de quienes hacen la designación, lo que se traduce en una forma de discriminación.

Al igual que en dicho asunto, en el presente caso, el Tribunal Pleno consideró que el requisito consistente en contar con "*amplia solvencia moral*" previsto para ser director general y directores de las Unidades Académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, presentaba un alto grado de subjetividad e implicaba una forma de discriminación, ya que su valoración queda a discreción de las personas que los designan, lo cual podría implicar que se niegue el acceso a cargos públicos con base en prejuicios.

De esta manera, el Pleno decidió declarar la invalidez de la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*" prevista en la fracción V de los artículos 15 y 17 de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

II. Razones del disenso

Como adelanté, no comparto el sentido ni las consideraciones del fallo mayoritario, ya que considero que el requisito consistente en contar con "*amplia solvencia moral*" previsto para ser director general y directores de las Unidades Académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado

² Resuelta en sesión del Tribunal Pleno correspondiente al veintitrés de enero de dos mil veinte.



de Nuevo León, respeta el derecho de acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad, al superar un *test* de razonabilidad.

Desde mi perspectiva, el requisito en cuestión debió analizarse a la luz del derecho de acceder a un cargo público previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General³ y en el diverso 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que no se trata de un derecho a acceder a un cargo público, sino que se trata de que sea **en condiciones de igualdad**.⁵ Lo cual, según dicho tribunal, implica que: (i) los criterios para el acceso a ellos sean "razonables y proporcionales"; y (ii) que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de ese derecho.

³ **Constitución General**

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."

⁴ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"Artículo 23. Derechos políticos.

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

⁵ Corte Interamericana sobre Derechos Humanos. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 206. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de treinta de junio de dos mil nueve. Serie C No. 197, párr. 138. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 135. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 194. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de cinco de octubre de dos mil quince. Serie C No. 302, párr. 206.



En este sentido –y tal como lo he manifestado en diversos asuntos–⁶ el nivel de escrutinio que, por regla general, resulta aplicable para determinar si un requisito para acceder a un cargo público es constitucional consiste en un *test* de razonabilidad, por lo que sólo se debe evaluar si: **(i)** el requisito persigue un fin legítimo y **(ii)** si es adecuado para alcanzar el fin buscado.

Partiendo de lo anterior, considero que el requisito consistente en ser una persona de "*amplia solvencia moral*" para ocupar el cargo de director general y directores de las Unidades Académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León **persigue una finalidad legítima**, pues la medida pretende asegurar la confianza en el buen desempeño de los cargos directivos de dicho instituto,⁷ lo que atiende a los principios con los que los servidores públicos deben desempeñar sus funciones, los cuales están previstos en el artículo 109 de la Constitución General.⁸

Además, la medida es **adecuada para lograr el fin buscado**, pues los cargos para los cuales se prevé el requisito combatido conllevan la realización de funciones académicas que implican desenvolverse en un entorno educativo, por lo que para asegurar la confianza en el desempeño de tales cargos directivos, es necesario que quienes aspiren a ocuparlos no sólo se encuentren capacitados técnica y profesionalmente, sino que es de suma importancia que se trate de personas que cuenten con una suerte de autoridad moral ante la sociedad y sobre las cuales no exista una percepción de infamia.

Cabe señalar que esta ha sido mi postura en otros asuntos en los que se han analizado requisitos similares. Así, en la acción de inconstitucionalidad 67/2018

⁶ Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 36/2021, resuelta en sesión de veintidós de noviembre de dos mil veintiuno; la acción de inconstitucionalidad 57/2019, resuelta en sesión de siete de diciembre de dos mil veintiuno; la AI 111/2019, resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte; y la acción de inconstitucionalidad 108/2020, resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno; todas del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷ Esto se desprende del informe justificado que rindió el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

⁸ **Constitución General**

"**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."



y su acumulada 69/2018, voté con la mayoría por reconocer la validez del requisito de "*gozar de buena reputación*" previsto para acceder al cargo de titular del órgano interno de control de diversas instituciones en Michoacán.⁹ De igual modo, en la acción de inconstitucionalidad 57/2019, me pronuncié en contra de invalidar el requisito de "*gozar de buena fama pública*" para el cargo de defensor municipal de derechos humanos en Chiapas.¹⁰ Por último, en la acción de inconstitucionalidad 300/2020, estuve en contra de invalidar el requisito de contar con "*reconocida solvencia moral*" para ser titular del órgano interno de control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.¹¹

Por tales razones, no comparto la determinación del Tribunal Pleno en el sentido de declarar la invalidez de la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*" prevista en la fracción V de los artículos 15 y 17 de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, pues en mi opinión, dicho requisito respeta el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 65/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 622, con número de registro digital: 30430.

VOTO PARTICULAR Y ACLARATORIO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinte de julio de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar: **(a)** procedente y fundado dicho medio

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión correspondiente al treinta de julio de dos mil veinte.

¹⁰ Discutida en la (sic) sesión de siete de diciembre de dos mil veintiuno. La invalidez propuesta de este requisito fue desestimada, ya que no alcanzó la votación mayoritaria y su estudio era en suplencia de la queja.

¹¹ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno correspondiente al dieciocho de enero de dos mil veintidós.



de control constitucional; **(b)** la invalidez de los artículos 75-A, fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI, 107, párrafo último, en su porción normativa "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*" del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 177, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve; y **(c)** la invalidez por extensión del artículo 107, párrafo penúltimo, en su porción normativa "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*" del mencionado Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Si bien compartí –en su mayoría– el sentido del proyecto, en torno a la **invalidez** de los artículos 75-A, fracciones XII, XIII, XIV, XV y XVI, 107, párrafo último, en su porción normativa "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*" del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 177, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve.

No obstante, respetuosamente, me separo de la invalidez de la fracción V del artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes; así como de la invalidez por extensión del artículo 107, párrafo penúltimo, en su porción normativa "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*" del mencionado Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Finalmente, si bien voté a favor de las consideraciones que apoyan la invalidez del artículo 107, párrafo último, en su porción normativa "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*" del Código Penal para el Estado de Aguascalientes; respetuosamente quiero **aclarar** mi postura con relación al tema analizado.

Para efectos de lo anterior a continuación emito el presente voto, con la intención de separarme de algunas consideraciones y aclarar mi postura respecto a esta sentencia.

A. Invalidez de la fracción V del artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.



Con relación a la fracción V del artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes,¹ la mayoría de los Ministros integrantes del Pleno, determinó declarar su invalidez debido a que se consideró que el legislador del Estado de Aguascalientes carecía de competencia para establecer delitos por los que sería procedente la medida cautelar de la prisión preventiva oficiosa, debido a que dicha atribución le corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

Como lo señalé con anterioridad, respetuosamente, no comparto dichas consideraciones ni la invalidez de la fracción señalada, toda vez que considero que calificar la lista de delitos que se consideran graves y respecto los cuales procede la prisión preventiva oficiosa, como un aspecto meramente procesal y que la violación a este tipo de normas se traduce en una violación que afecta solamente a normas adjetivas no la comparto; ello es así, toda vez que como lo he sostenido en precedentes –como lo son las acciones de inconstitucionalidad 30/2017² y 63/2018 y su acumulada 64/2018–³ la prisión preventiva **tiene un ámbito de afectación a derechos sustantivos, como la libertad personal**, pues la consecuencia de que un delito sea calificado o sea incluido en esta lista tiene, evidentemente, la consecuencia de que la persona tendrá que seguir su procedimiento penal privado de su libertad.

En este sentido, en contra del criterio mayoritario, considero que el precepto impugnado no es inconstitucional, por las siguientes razones:

Del artículo 19 de la Constitución Federal, se advierten de manera precisa los casos en los que procede la prisión preventiva oficiosa, al establecer que el **Juez la ordenará**, para los casos de *abuso o violencia sexual contra menores, delin-*

¹ (Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 9 de julio de 2018)

"Artículo 75-A. Hechos punibles de prisión preventiva oficiosa. Se considerarán delitos graves y por tanto se aplicará prisión preventiva oficiosa, a las siguientes figuras típicas:

"...

(Reformada, P.O. 8 de julio de 2019)

"V. Atentados al pudor o atentados al pudor equiparado, previsto en el artículo 115, cuando la víctima sea menor de dieciocho años de edad, o que por cualquier causa no pueda resistir la conducta del sujeto activo;

"..."

² Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de julio de dos mil diecinueve.

³ Resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cuatro de julio de dos mil diecinueve.



cuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Ahora, para poder entender de manera nítida las estipulaciones referidas, es conveniente acudir al procedimiento legislativo que culminó con la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, la llamada reforma penal, en la que se modificó de manera relevante el sistema procesal penal en nuestro país, pasando de un sistema mixto a un sistema de corte acusatorio y oral.

En efecto, el artículo 19 de la Constitución Federal fue modificado con motivo de las reformas de dos mil ocho, con el objeto de regular concretamente lo relativo al sistema de prisión preventiva oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, **ello acorde con el principio de presunción de inocencia, habiéndose estimado conveniente establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de dicha figura precautoria.**

En el dictamen de la Cámara de Origen, se refirió a lo siguiente:

"...

"Artículo 19

"...

"Medidas cautelares y prisión preventiva

"Para los efectos de evitar los excesos cometidos hasta ahora con la prisión preventiva, se acordó establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto. La aplicación de medidas cautelares, las cuales son auténticos actos de molestia, procederá únicamente cuando exista la necesidad de cautela del proceso o de protección de las víctimas. Esto quiere decir que sólo cuando exista necesidad de



garantizar la comparecencia del imputado en el juicio; el desarrollo de la investigación; la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, procederá la aplicación de alguna medida cautelar de las que prevea la ley. La prisión preventiva sólo procederá cuando ninguna otra medida cautelar sea suficiente para el logro de los propósitos indicados.

"Este nuevo diseño es acorde con el principio de presunción de inocencia.

Diversos procesalistas clásicos y contemporáneos han hecho notar, con razón, la inevitable antinomia que supone afectar los derechos de las personas sometiéndolas a prisión preventiva, sin que antes se haya derrotado su presunción de inocencia en un juicio en el que se respeten todas las garantías del debido proceso. La antinomia es de por sí insalvable, pero para paliarla en alguna medida **se prevé que la procedencia de tales afectaciones sea excepcional.**

"Otro de los elementos que se debe tener en cuenta es que las medidas cautelares sean proporcionales, tanto al delito que se imputa como a la necesidad de cautela. Los riesgos mencionados con anterioridad admiten graduación y nunca son de todo o nada, dependerán de cada caso concreto. **Por ello es que la necesidad de cautela siempre deberá ser evaluada por el Ministerio Público y justificada por él ante el Juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.**

"Finalmente, la procedencia de las medidas cautelares deberá estar regida por el principio de subsidiariedad, de modo tal que siempre se opte por aquella medida cautelar que sea lo menos intrusiva para la esfera jurídica de los particulares. El propósito en este caso será provocar la menor afectación posible.

"Prisión preventiva y delitos graves

"A la regulación de las medidas cautelares en aquellos casos en los que se trate de delitos graves y de delincuencia organizada **se le da un tratamiento diverso. Se pretende evitar que se produzca con el tema de los delitos graves y la delincuencia organizada, lo que hasta ahora ha venido sucediendo, es decir, que sea el legislador ordinario el que en definitiva decida a qué casos se aplica la Constitución y cuáles requieren un tratamiento excepcional por tratarse de delitos graves o delincuencia organizada. Debe**



apreciarse que se requiere una regulación especial de las medidas cautelares cuando se trate de estos casos, sin embargo, las excepciones tienen que estar previstas en el propio Texto Constitucional, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.

"Cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales. **No obstante, la experiencia estatal y federal ha mostrado que este sistema excepcional ha colonizado el resto del ordenamiento. Hoy por hoy existe un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos están calificados como graves por la legislación ordinaria. Con la finalidad de superar este estado de cosas se impone que sea la propia Constitución la que determine aquellos casos excepcionales, para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.**

"El propio artículo 19 constitucional establece la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva recién explicado. Se prevé que el Juez aplique prisión preventiva para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios especialmente violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, si el Ministerio Público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos.

"La decisión sobre medidas cautelares es evidentemente revisable, tan es así que expresamente se prevé que se podrá revocar la libertad de los individuos ya vinculados a proceso, cuando se acrediten los extremos previstos en la propia Constitución y de conformidad con lo que disponga la ley.

"Suspensión del plazo de prescripción de la acción penal y del proceso en delincuencia organizada

"Para evitar que los procesados por delincuencia organizada se sustraigan con facilidad a la acción de la justicia se prevé la suspensión de la prescripción de la acción penal y del proceso, si ya se hubiere dictado el auto de vinculación por dicho delito.



"..."

Ahora, debe destacarse que la reforma al citado precepto constitucional, de doce de abril de dos mil diecinueve, tuvo como objeto **aumentar el catálogo de delitos respecto de los que el Juez debe** ordenar la prisión preventiva.

Con lo anterior, es posible interpretar la segunda parte del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal, en el sentido de que, establece un listado taxativo de delitos respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa y, que son *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea*, los cuales **no son disponibles para el legislador local**, debido a que lo que se pretendió con la reforma constitucional y el establecimiento preciso de tales delitos como casos de excepción respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa, fue la de **evitar los excesos cometidos hasta ese momento con la prisión preventiva, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional**.

Esto atendiendo a que, desde que se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales, no obstante, la experiencia estatal y federal mostró que este sistema excepcional había colonizado el resto del ordenamiento, existiendo un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos estaban calificados como graves por la legislación ordinaria. Por ello, **con la finalidad de superar este estado de cosas**, el Constituyente consideró necesario que fuera **la propia Constitución la que determinará aquellos casos excepcionales**, para los que bastaría sólo acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

Por ello, la Norma Constitucional expresamente establece que será **el Juez quien ordenará**, la prisión preventiva oficiosa *si el Ministerio Público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos*; por lo que, deberá ser el propio juzgador quien, atendiendo al arbitrio



judicial, determine si el delito, que se le imputa al indiciado, se encuentra dentro del catálogo establecido en forma expresa en la Norma Constitucional; pues, en palabras del propio Constituyente Permanente la necesidad de cautela siempre deberá ser evaluada por el Ministerio Público y justificada por él ante el Juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.

Por otra parte, la Norma Fundamental, además de establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves y, por ende, procederá la prisión preventiva oficiosamente, **también, abre la posibilidad para que sea el legislador ordinario, tanto federal como local**, el que establezca los delitos que deben considerarse también como graves para tal efecto, **los cuales sólo pueden ser aquellos que se cometan contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**; es decir, la propia Constitución otorga competencia a los legisladores federal y locales, para tal establecimiento.

No obstante, tales competencias que se dan a los legisladores comunes deben entenderse conforme a la propia intención del Constituyente Permanente, que se ve reflejado en el trabajo legislativo y, en el que se precisó que el nuevo diseño de la prisión preventiva se basa **en el principio de subsidiariedad y excepcionalidad, acorde con el principio de presunción de inocencia**.

Asimismo, que con el establecimiento de delitos graves en la Norma Fundamental **se pretendía evitar que se produjera una manipulación indiscriminada por parte del legislador ordinario**.

No obstante ello, se precisó que la propia Norma Suprema establece **la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción** al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva; excepción que se vio reflejada en la última parte del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, la cual establece que el legislador ordinario podrá establecer los delitos graves respecto de lo que procede la prisión preventiva oficiosa; **sólo respecto de delitos contra la seguridad de la nación el libre desarrollo de la personalidad y la salud**.

Así, debe considerarse que el legislador local **sólo tiene competencia para establecer delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad**, en tanto carece de competencia para establecer delitos contra la salud y contra la seguridad nacional y, por ende, su tratamiento como delitos graves o no; esto en tanto la Constitución Federal en su artículo 73, fracciones XVI, XXI, inciso b) y XXIX-M, otorga competencia al Congreso de la Unión para dictar leyes



en materia de salubridad general de la República, expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y, para expedir leyes en materia de seguridad nacional.

Entendiendo que la estipulación relativa a que en "*la ley*" se podrá establecer los delitos graves contra la seguridad nacional, no se refiere a la seguridad pública, al orden público o a la seguridad de la comunidad; sino precisamente a la seguridad nacional como tal, pues el tratarse de un supuesto de excepción debe ser entendido en sentido estricto; máxime si se atiende a la intención del Constituyente al momento de establecer tal estipulación, la cual debe entenderse dentro del principio de excepcionalidad de la aplicación de la prisión preventiva y de la presunción de inocencia.

Lo que, además, encuentra respaldo en el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece claramente como regla general, que los procesados se mantengan en libertad, salvo cuando esto no sea posible por las medidas de aseguramiento que se requieran para que se lleve a cabo el proceso y para que se ejecuten los fallos, pero ésta es la regla general:⁴

En esta misma línea, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 7, consagra el derecho a la libertad personal y establece, en su apartado 3, la prohibición de que una persona sea sometida a detención o encarcelamiento arbitrarios. Asimismo, en su punto 5, establece el derecho que tiene toda persona detenida a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso, en la inteligencia de que su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en juicio.⁵

⁴ "Artículo 9.

"...

"3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo."

⁵ "Artículo 7. Derecho a la libertad personal

"...

"3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

"...

"5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un



De la misma forma la jurisprudencia sustentada por la Corte Interamericana, de manera clara ha establecido que todas las garantías judiciales deben tener como principio la presunción de inocencia; consecuentemente, para que sea una medida legítima la prisión preventiva, requiere ser una medida de carácter excepcional, que sólo procederá cuando otras garantías no sean suficientes para permitir el desarrollo eficiente de las investigaciones y evitar que se eluda la acción de la justicia.

Al respecto el Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes⁶ que, la referida Norma Constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supracitados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.

plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio. ..."

⁶ La acción de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Cuyas consideraciones fueron reiteradas al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2014, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Así como en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.



La citada reforma constitucional, tiene como finalidad **la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales** a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo.

El Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se hará de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Ahora en el caso que nos ocupa, debemos hacer referencia a que **en el libro primero "Disposiciones generales", título VI "Medidas de protección durante la investigación, formas de conducción del imputado al proceso y medidas cautelares", capítulo I "Medidas de Protección y providencias precautorias", se localiza el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.**⁷

Del que se desprende, que el propio Congreso de la Unión consideró que el establecimiento de los delitos graves por los que procede la prisión preventiva oficiosa, es un aspecto sustantivo, en tanto si bien señala cuáles serán éstos; lo cierto es que, **sólo reitera la estipulación contenida en el artículo 19,**

⁷ "Artículo 167. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de Control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de Control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosa en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa. ..."



párrafo segundo, de la Constitución Federal, destacando que, el Juez de Control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente **en los casos de los delitos graves que determine la ley**, contra la seguridad de la nación, **el libre desarrollo de la personalidad** y de la salud.

De todo lo anterior se tiene que, como se dijo, tanto la Constitución Federal en su artículo 19, párrafo segundo, como el Código Nacional de Procedimientos Penales en el artículo 167, segundo párrafo, establecen un catálogo taxativo de delitos respecto de los que procede decretar la prisión preventiva de manera oficiosa; asimismo, que **la ley determinará los delitos graves** respecto de los que también procederá decretarse dicha medida cautelar, únicamente para los casos que precisa.

En efecto, la Norma Fundamental, además de establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves y, por ende, procederá la prisión preventiva oficiosamente, los cuales son *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea*; también, abre la posibilidad para que sea el legislador ordinario, tanto federal como local, el que establezca los delitos que deben considerarse también como graves para tal efecto, **los cuales sólo pueden ser aquéllos que se cometan contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**; es decir la propia Constitución otorga competencia a los legisladores federal y locales, para tal establecimiento. **Lo cual, reitera el Código Nacional de Procedimientos Penales.**

Se reitera, tales competencias que se dan a los legisladores ordinarios deben entenderse conforme a la propia intención del Constituyente Permanente, que se ve reflejado en el trabajo legislativo y, en el que se precisó que el nuevo diseño de la prisión preventiva se basa **en el principio de subsidiariedad y excepcionalidad, acorde con el principio de presunción de inocencia.**

Asimismo, que con el establecimiento de delitos graves en la Norma Fundamental **se pretendía evitar que se produjera una manipulación indiscriminada por**



parte del legislador ordinario, pues cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales, **no obstante, en la realidad ese sistema excepcional colonizó el resto del ordenamiento y se produjo un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos eran calificados como graves por la legislación ordinaria;** por lo que, con la finalidad de superar ese estado de cosas se consideró necesario que fuera **la propia Constitución la que determinara aquellos casos excepcionales,** para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

No obstante ello, se precisó que la propia Norma Suprema establecía la posibilidad de que los ordenamientos penales **de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción** al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva; excepción que se vio reflejada en la última parte del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, la cual establece que el legislador ordinario podrá establecer los delitos graves respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa; **sólo respecto de delitos contra la seguridad de la nación el libre desarrollo de la personalidad y la salud.**

Así, debe considerarse que el legislador local **sólo tiene competencia para establecer delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad,** en tanto, carece de competencia para establecer delitos contra la salud y contra la seguridad nacional y, por ende, su tratamiento como delitos graves o no; esto en tanto la Constitución Federal en su artículo 73, fracciones XVI, XXI, inciso b) y XXIX-M, otorga competencia al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general de la República, expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y, para expedir leyes en materia de seguridad nacional.

Entendiendo que la estipulación relativa a que "*la ley*" se podrán establecer los delitos graves contra la seguridad nacional, no se refiere a la seguridad pública, al orden público o a la seguridad de la comunidad; sino precisamente a la seguridad nacional como tal, pues el tratarse de un supuesto de excepción debe ser entendido en sentido estricto; máxime si se atiende a la intención del Constituyente al momento de establecer tal estipulación, la cual debe entenderse dentro del principio de excepcionalidad de la aplicación de la prisión preventiva y de la presunción de inocencia.

Una vez señalado lo anterior, el artículo 75-A, fracción V, del Código Penal del Estado de Aguascalientes impugnado establece lo siguiente:



(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 9 de julio de 2018)

"Artículo 75-A. Hechos punibles de prisión preventiva oficiosa. Se considerarán delitos graves y por tanto se aplicará prisión preventiva oficiosa, a las siguientes figuras típicas:

"...

(Reformada, P.O. 8 de julio de 2019)

"V. Atentados al pudor o atentados al pudor equiparado, previsto en el artículo 115, cuando la víctima sea menor de dieciocho años de edad, o que por cualquier causa no pueda resistir la conducta del sujeto activo; ..."

Así, es posible concluir que **la fracción V** del artículo 75-A del Código Penal, que establece como delito que amerita prisión preventiva oficiosa ilícitos cometidos contra el libre desarrollo de la personalidad, es decir, "*Atentados al pudor o atentados al pudor equiparado, cuando la víctima sea menor de dieciocho años de edad, o que por cualquier causa no pueda resistir la conducta del sujeto activo*", en los que los bienes jurídicos protegidos son la libertad y seguridad psicosexual de las víctimas menores de edad, si se encontraba dentro del único supuesto en el que el legislador del Estado de Aguascalientes podía incorporar como delitos al diseño normativo de la prisión preventiva, establecido en la Constitución Federal.

En efecto, pues el artículo 115 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes al que remite la fracción V impugnada, forma parte del libro segundo, parte especial, título primero "Figuras típicas dolosas", capítulo II, relativo a los "Tipos penales protectores de la libertad sexual, la seguridad sexual, el normal desarrollo físico y psicosexual, y el libre desarrollo de la personalidad", el cual a la letra dice:

"Libro segundo

"Parte especial

"Título primero

"Figuras típicas dolosas

"...

"Capítulo II

"Tipos penales protectores de la libertad sexual, la seguridad sexual, el normal desarrollo físico y psicosexual, y **el libre desarrollo de la personalidad**



" ...

"Artículo 115. Atentados al pudor. Los atentados al pudor consisten en la ejecución de actos erótico sexuales, sin consentimiento de la víctima, sin el propósito directo e inmediato de llegar a la cópula, o que se obligue a la víctima a ejecutarlos; entendiéndose por actos erótico sexuales, cualquier acción lujuriosa como caricias, manoseos y tocamientos corporales obscenos, o sin llegar al contacto físico, representen actos explícitamente sexuales, como caricias o masturbaciones.

"También se equipara a los atentados al pudor la conducta de carácter erótico sexual de quién sin llegar al contacto físico, exhiba ante la víctima, sin su consentimiento o con su consentimiento tratándose de menores de doce años, el pene, senos, glúteos o la vagina.

(Reformado, P.O. 23 de marzo de 2015)

"Al responsable del delito de atentados al pudor o atentados al pudor equiparado se le impondrá de 6 meses a 3 años de prisión y de 25 a 250 días multa, así como el pago de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. Si la víctima es mayor de doce años pero menor de 18 años de edad, al inculcado se le aplicará de 1 año con 6 meses a 3 años de prisión, de 50 a 250 días de multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.

(Reformado, P.O. 23 de marzo de 2015)

"Si el inculcado hiciere uso de violencia física o moral, las punibilidades referidas en el párrafo anterior incrementarán y se aplicarán de 2 a 6 años de prisión y de 100 a 500 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.

"Si la víctima es menor de doce años de edad o por cualquier causa no puede resistir la conducta del sujeto activo, al responsable se le aplicarán de tres a seis años de prisión y de 100 a 500 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados."

En ese sentido, no se comparte la declaratoria de invalidez del artículo 75-A, fracción V, del Código Penal del Estado de Aguascalientes, en tanto el legislador local estableció como delito que amerita prisión preventiva oficiosa, respeto de un delito que incide en el libre desarrollo de la personalidad, que como se dijo –se considera que– es el único supuesto respecto del cual el legislador local tiene competencia en términos del artículo 19 de la Constitución Federal.



B. Invalidez del párrafo último del artículo 107 del Código Penal del Estado de Aguascalientes.

En otro aspecto, el Pleno de la Suprema Corte resolvió declarar la invalidez del artículo 107, párrafo último, en su porción normativa "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*" del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, en atención a que dicha porción normativa resultaba contraria al principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, en su vertiente de taxatividad.

Ello es así, pues a partir de la redacción de dicho precepto se desprendía que la sanción establecida –sobre la privación de los derechos familiares– para el delito de lesiones dolosas calificadas no resulta clara ni precisa, en la medida en que el legislador local no especificó, dentro del conglomerado de derechos y de instituciones familiares establecidas en la ley de la materia (matrimonio, concubinato, alimentos, filiación, adopción, patria potestad y custodia, tutela, etcétera), cuáles son esos derechos a los que hace alusión, incluidos los sucesorios, que no necesariamente se ciñen al ámbito privado de la legislación civil, sino que pueden comprender otras materias.

Se dijo, también, que, conforme a ese diseño legislativo, no es posible determinar si la pérdida de esos derechos se da únicamente respecto de la víctima o, por el contrario, respecto de su entero cúmulo de familiares, con independencia de quién haya sido la víctima.

Además, se consideró, que el precepto tampoco contemplaba un plazo determinado en el que el sujeto activo del delito sería privado de esos derechos familiares; lo que desde luego propiciaba, por una parte, la incertidumbre jurídica del destinatario de la norma, al no permitirle al sujeto activo que conociera de manera específica cuál era la sanción a la consecuencia de sus actos, respecto de qué familiares opera la privación de esos derechos y el plazo conforme al cual pudiera ser sancionado.

Finalmente, se consideró que la porción normativa impugnada generaba arbitrariedad en su aplicación, debido a que el Juez de la causa –a su prudente arbitrio– tendría que configurar la sanción punitiva considerando el cúmulo de instituciones relacionadas con la familia, sus características intrínsecas y los derechos que de ellas derivan, así como las de los derechos sucesorios, conforme a lo establecido en el Código Civil aplicable al Estado de Aguascalientes; lo cual, incluso, podría repercutir en otra serie de derechos que parten de la existencia de un vínculo familiar, como se advertiría de algunas instituciones reconocidas en los ámbitos del derecho de la seguridad social y agrario.



Todo ello, sostiene la ejecutoria, a partir de las consideraciones que sostuvo el Pleno de la Suprema Corte al fallar por mayoría de ocho votos, en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, la **acción de inconstitucionalidad 61/2018**, en la que se declaró la invalidez del artículo 202, párrafo último, en su porción normativa "*suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses*", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 983, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil dieciocho.

Al respecto, si bien **voté a favor** de la propuesta del Pleno, pues considero que sí existe un problema de taxatividad de la norma, aunado a que la misma es inconstitucional porque no sujeta la pena a un plazo determinado, respetuosamente quiero **aclear mi postura** con relación al tema analizado; específicamente por lo que se refiere al precedente que se citó en la ejecutoria de la **acción de inconstitucionalidad 61/2018, en el cual yo voté en contra y emití voto particular**.

En efecto, a diferencia de aquél precedente, **en este asunto coincido con la invalidez decretada**, dado que la norma aquí impugnada y los bienes jurídicos que protege **no son iguales a los protegidos por la norma impugnada en aquel asunto**; por lo que, no aplican las mismas razones para reconocer su validez.

A efecto de evidenciar las coincidencias y disidencias entre el artículo impugnado en la **acción de inconstitucionalidad 61/2018** y el impugnado en la presente acción, se presenta el siguiente cuadro:

Acción 61/2018, Código Penal del Estado de San Luis Potosí	Acción 84/2019, artículo 107, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes
<p>"Artículo 202. Comete el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, quien:</p> <p>"I. Sin motivo justificado abandona a sus ascendientes; hijas o hijos, su cónyuge, <u>su concubina o concubinario</u>, dejándolos sin recursos para atender a sus necesidades de subsistencia;</p> <p>"II. Intencionalmente eluda el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina, o</p>	<p>"Artículo 107. Homicidio y lesiones calificadas. El homicidio doloso y las lesiones dolosas serán considerados como calificados:</p> <p>"I. Cuando se cometan con:</p> <p>"a) Premeditación;</p> <p>"b) Ventaja;</p> <p>"c) Alevosía;</p>



"III. Intencionalmente se coloca en estado de insolvencia con el objeto de eludir el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina.

"Este delito se sancionará con una pena de seis meses a tres años de prisión; sanción pecuniaria de sesenta a trescientos días del valor de la Unidad de Medida y Actualización; **suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses**; y, como reparación del daño, el pago de al menos las cantidades no suministradas oportunamente."

"d) Traición; o

"e) Brutal ferocidad.

"II. Cuando la víctima sea menor de 15 años de edad;

"III. Cuando la víctima se dedique al ejercicio de las labores periodísticas, y el resultado se provoque con motivo del ejercicio de su profesión;

"IV. Cuando el resultado sea asociado a la discriminación de la víctima;

"V. Cuando el responsable tenga o haya tenido relación de pareja o de carácter conyugal, sea pariente consanguíneo en línea recta, ascendiente o descendiente sin limitación de grado, pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, con la víctima;

"VI. Cuando la víctima esté sujeta a patria potestad, tutela, curatela o custodia del responsable; o

"VII. Cuando las lesiones se hayan cometido por mutilación, con sustancias corrosivas o hayan sido en los órganos genitales de la víctima.

"En el caso de homicidio doloso calificado a que se refieren las fracciones I a la III, se aplicará al responsable de 15 a 40 años de prisión, de 150 a 500 días multa y pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. En el caso de las fracciones IV a la VI, se aplicará al responsable de 20 a 50 años de prisión, de 500 a 1000 días de multa y pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio.



(Reformado, P.O. 8 de julio de 2019)
"Si las lesiones dolosas son calificadas, la punibilidad establecida en el artículo 104 se aumentará hasta en dos terceras partes en sus mínimos y máximos, **privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio, en tratándose de los supuestos de las fracciones V, VI y VII del presente artículo.**"

De lo que se advierte que, se trata de delitos distintos y que protegen bienes jurídicos diversos, pues mientras el primero de los preceptos impugnados –el de la **acción de inconstitucionalidad 61/2018**– se refiere directamente a las **obligaciones de asistencia familiar**, estableciendo las penas correspondientes, entre ellas la **suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses**, siendo que con el establecimiento de dicho tipo penal además de proteger la integridad física y mental de las personas a las que se les debe asistencia, se protege también a la familia.

El **artículo aquí impugnado** en su primera parte establece los supuestos en lo que se considerarán como calificados los delitos de **homicidio y lesiones dolosas**. En el antepenúltimo párrafo se disponen las sanciones para el primero de los tipos penales mencionados y, en el último párrafo se prevé la sanción agravada para el delito de lesiones dolosas calificadas, específicamente tratándose de las fracciones V, VI y VII del numeral de referencia, además del aumento a la pena establecida en el artículo 104 de la legislación en comento, **se privará al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio.**

Así, destacando la distancia que existe entre los preceptos impugnados en el precedente y en este asunto –pues en el caso no se está ante el incumplimiento de los deberes familiares, en los que la sanción de mérito atiende al tipo de delito y a los bienes jurídicos protegidos– es evidente que no es posible votar (como lo hice en el precedente) en contra del proyecto, y a favor de la constitucionalidad de la norma.

C. Invalidez por extensión del párrafo penúltimo del artículo 107 del Código Penal del Estado de Aguascalientes.

Finalmente, el Pleno determinó extender la invalidez a la porción normativa contenida en el penúltimo párrafo del artículo 107 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, dado que contiene el mismo vicio de inconstitucionalidad que el último párrafo de dicho precepto.



No obstante, como lo adelanté, no comparto las consideraciones que sostienen la extensión de invalidez.

Para efectos de plasmar mi disidencia, debo referir lo que establece el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, que a la letra dice:

"**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 o actos 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; ...**"

Por otra parte, la tesis de jurisprudencia, en la que la mayoría basó su decisión, señala:

"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."⁸

El último supuesto de la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, que establece "... 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**; ...", ha sido interpretado por el Tribunal Pleno en diversas ocasiones, destacando el criterio contenido en la tesis transcrita, en el que se señala que: "...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:** ...", estableciendo el jerárquico, el sistemático, el temporal, el de generalidad, etcétera, **pero todos estos conceptos tienen como presupuesto necesario que la norma que se pretende invalidar por extensión dependa de la norma que se invalida directamente.**

En ese sentido, no comparto la invalidez por extensión que se determinó, en tanto la invalidez **por contener los mismos vicios de inconstitucionalidad**, no tiene sustento jurídico alguno, sino que la extensión de efectos únicamente procede cuando la validez de la norma dependa de la declarada inválida, lo que en el caso no sucede.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 84/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 607, con número de registro digital: 29806.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de septiembre de 2021.

⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 53/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820.



VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesiones públicas celebradas el catorce y el dieciocho de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 88/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en la cual se analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas para el Estado de Sinaloa (en adelante "Ley de Desapariciones de Sinaloa").

Por un lado, una mayoría de Ministras y Ministros votó por reconocer la validez de los artículos 17, fracción V y 90, fracción I, de la Ley de Desapariciones de Sinaloa que establecen que el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa contará con un "Registro Administrativo de Detenciones."¹ De acuerdo con la mayoría, **el Congreso Local está facultado para establecer un registro administrativo de detenciones.** No comparto esta conclusión porque, desde mi punto de vista, **las entidades federativas no están facultadas para regular los aspectos relativos al registro de detenciones.**

Por otra parte, una mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno determinó declarar la inconstitucionalidad de la porción "*la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como*" del artículo 6 de la Ley de Desapariciones de Sinaloa. Ello, al considerar que dichas porciones transgreden los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución

¹ **Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas para el Estado de Sinaloa**

"**Artículo 17.** El Sistema Estatal para el ejercicio de sus facultades, contará con las siguientes herramientas:

"...

"**V.** El Registro Administrativo de Detenciones."

"**Artículo 90.** Además de lo establecido en este capítulo, las autoridades del Estado deberán contar al menos con:

"**I.** El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública."



General, al prever la supletoriedad de la Ley General de Desapariciones y del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Aunque coincido esencialmente con las consideraciones de la mayoría, considero que esta invalidez no debe limitarse únicamente a las porciones normativas señaladas, **sino que debió abarcar la totalidad del artículo impugnado**, toda vez que el mismo varía la regla de supletoriedad prevista en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas.

Para explicar estas razones, el presente voto se estructurará de la siguiente manera: **I. Voto particular en relación con las facultades del legislador local para legislar en relación con el Registro Administrativo de Detenciones;** y, **II. Voto concurrente en relación con las facultades del legislador local para regular el régimen de supletoriedad en la Ley de Desapariciones de Sinaloa.**

I. Voto particular, en relación con las facultades del legislador local para legislar en relación con el Registro Administrativo de Detenciones.

A. Fallo del Tribunal Pleno.

La CNDH planteó la inconstitucionalidad de los artículos 17, fracción V y 90, fracción I, de la Ley de Desapariciones de Sinaloa porque: i) remiten a normas derogadas de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y, ii) porque fueron emitidos por una autoridad incompetente.

Al respecto, el Tribunal Pleno reconoció la validez de los preceptos impugnados, al considerar que: **1) Conforme a la Constitución General, la Ley Nacional del Registro de Detenciones es la norma que define cómo deben coordinarse las autoridades federales, estatales y municipales en materia de registro de detenciones y, al entrar en vigor dicha ley, no derogó las disposiciones de la Ley General de Desapariciones y de la Ley General de Seguridad Pública que otorgaron competencia al legislador local para crear un Registro Administrativo de Detenciones;** y, **2) La Ley Nacional del Registro de Detenciones estableció un régimen transitorio para que continuara funcionando el Registro Administrativo de Detenciones a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en tanto entrara en operación el Registro Nacional de Detenciones, cuya implementación sería gradual.**

La mayoría determinó que, si bien se reformó la Constitución General y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se emitió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, la finalidad de estas reformas fue la creación gradual



de un registro único de detenciones para que el primero de abril de dos mil veintiuno terminen de desaparecer los registros administrativos de carácter estatal y queden plenamente comprendidos en un registro nacional de detenciones.

En términos de la reforma, quedó vigente el artículo 133 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, el cual² –según la mayoría de Ministras y Ministros– faculta a los Estados para establecer un Registro Administrativo de Detenciones. Desde la perspectiva de la mayoría, en tanto no fenezcan los plazos establecidos en la ley nacional para la entrada en vigor plena del registro único, **dicho régimen puede seguir funcionando**. Así, concluyeron que los Estados mantienen su facultad para hacer referencia al registro administrativo en la materia hasta que no entre en vigor el registro nacional.

Por otra parte, dicha mayoría concluyó que tampoco le asiste la razón a la accionante cuando tilda al artículo 90, fracción I, de inconstitucional por remitir a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que de ello no se sigue necesariamente que se cause inseguridad jurídica o incertidumbre en los gobernados o que se afecten los derechos de las víctimas de desaparición forzada.

Por el contrario, considero que las referencias al Registro Administrativo de Detenciones en la legislación del Estado de Sinaloa deben entenderse en el sentido de componer las "bases de datos" a nivel local y municipal a las que se refiere la propia Ley Nacional del Registro de Detenciones; es decir, constituyen los subconjuntos sistematizados de información de los ministerios públicos y de las instituciones policiales estatales y municipales relativas a la información de personas detenidas en el ámbito penal y administrativo sancionador local que deberán migrar al Registro Nacional de Detenciones.

B. Motivo del disenso.

Al igual que como voté en la **acción de inconstitucionalidad 79/2019**,³ difiero de las consideraciones de la mayoría de las Ministras y Ministros, ya que, a mi

² **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas**

"**Artículo 133.** Además de lo establecido en este capítulo, la Federación y las entidades federativas, deberán contar, al menos, con:

"I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

³ Resuelta el veintitrés de abril de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá.



parecer, el Congreso de Sinaloa **no estaba facultado para regular los aspectos relativos al registro de detenciones**. Desde mi perspectiva, los Estados perdieron esa facultad cuando entró en vigor el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución General, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve; **el cual otorgó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para emitir la Ley Nacional del Registro de Detenciones**.⁴

Del dictamen de la Cámara de Senadores se advierte que la intención de la reforma constitucional fue que un solo instrumento –refiriéndose al registro nacional– concentre la información de todas las detenciones que se realicen en el país, sean de carácter administrativo o penal.⁵

En este sentido, **el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve**, el Congreso de la Unión expidió la Ley Nacional de Registro de Detenciones. Si bien es cierto que dicho registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública,⁶ en su regulación no participan los Estados, pues la Constitución reservó esa materia al Congreso de la Unión.⁷

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, **y la Ley Nacional del Registro de Detenciones**."

⁵ En efecto, en las fojas 22 y 23 del Dictamen de la Cámara de Senadores se dijo "*Se añade también a las facultades del Congreso la de expedir la Ley del Registro Nacional de Detenciones, con la idea de que un solo instrumento concentre la información de todas las detenciones que se realicen en el país, sean éstas de carácter administrativo o penal.*"

⁶ Ley Nacional del Registro de Detenciones

"Artículo 4. El registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objetivo prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada."

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

"Artículo 5. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XVII. Sistema Nacional de Información: al Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, el cual constituye el conjunto integrado, organizado y sistematizado de las bases de datos. Está integrado por elementos metodológicos y procedimentales que permiten a las instituciones de seguridad pública su consulta e interconexión para el desempeño de sus funciones."

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:



De esta manera, la regulación del registro de detenciones no es una facultad concurrente, como lo plantea la mayoría, sino que a partir **de la entrada en vigor de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, se estableció como una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.** En ese sentido, los Congresos estatales no están facultados para regular aspectos vinculados con ese tema.

Así, si las normas impugnadas fueron emitidas el veintidós de julio de dos mil diecinueve –cuando la materia ya era una facultad exclusiva del Congreso de la Unión–, éstas debieron declararse inconstitucionales por falta de competencia del Congreso de Sinaloa.

En ese mismo sentido, en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014,⁸ 107/2014,⁹ 106/2014¹⁰ y 23/2016¹¹ establecimos que, a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo constitucional en la que se facultó al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procedimental penal, los Estados ya no pueden normar al respecto, pues han dejado de tener la competencia para legislar sobre dicha materia.

Esta conclusión no se ve refutada por el hecho de que el artículo tercero transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones mantenga la vigencia del Registro Administrativo de Detenciones hasta que entre completamente en vigor el Registro Nacional.¹² A mi juicio, **lo que se mantiene es el registro**

"...

"XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones."

⁸ Resuelta el siete de julio de dos mil quince, bajo mi ponencia.

⁹ Resuelto el veinte de agosto de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo.

¹⁰ Resuelto el veintiocho de marzo de dos mil dieciséis, bajo mi ponencia.

¹¹ Resuelto el veintiséis de junio de dos mil dieciocho, bajo mi ponencia.

¹² **Tercero.** La secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones.

"En tanto no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

Sexto. En el Sistema Nacional de Seguridad Pública se deberán establecer programas para la debida instrumentación del registro, en los cuales se deberá considerar la implementación gradual de acuerdo a lo siguiente:



administrativo, lo cual no implica que se tenga una facultad legislativa para regularlo. Además, se trata de sólo un artículo transitorio previsto en una ley nacional y no en la Constitución, **por lo que no podría servir de fundamento para otorgar una competencia a los Estados que está reservada constitucionalmente a la Federación.**

Tampoco afecta a mi conclusión que el artículo 133 de la Ley General de Desaparición Forzada siga contemplando que los Estados deben contar con el registro administrativo previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,¹³ pues ello no debe interpretarse como una habilitación legislativa para establecer un registro homólogo local –como sostiene la mayoría de Ministros y Ministras–, sino como una reminiscencia normativa que sirvió para el funcionamiento del registro administrativo hasta tanto entraba en vigor el registro nacional conforme al artículo tercero transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.¹⁴

Consecuentemente, considero que al resolver este asunto se debieron invalidar los artículos 17, fracción V, y 90, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas para el Estado de Sinaloa, por falta de com-

"a) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos federales, en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

"b) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos del fuero común, a más tardar al 1 de abril del año 2020.

"c) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones de carácter administrativo, a más tardar al 1 de abril del año 2021.

"La Federación, las entidades federativas y los Municipios, dentro de los plazos señalados en este artículo, harán las previsiones necesarias para lograr la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones para un eficaz funcionamiento del registro."

¹³ **Ley General de Desaparición Forzada**

"**Artículo 133.** Además de lo establecido en este capítulo, la Federación y las entidades federativas, deberán contar, al menos, con:

"I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

¹⁴ **Régimen transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones**

"**Tercero.** La secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones.

"En tanto no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública."



potencia del Congreso Estatal para legislar en materia de registro de detenciones.

II. Voto concurrente en relación con las facultades del legislador local para regular el régimen de supletoriedad en la Ley de Desapariciones de Sinaloa.

La CNDH planteó la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas para el Estado de Sinaloa, al considerar que transgrede los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, al prever la supletoriedad de la Ley General de Desapariciones y del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Sobre esto, una mayoría de Ministras y Ministros consideró que el legislador local no puede determinar que la Ley General de Desapariciones supla faltas u omisiones de la ley local en la materia, ya que conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, esa ley general sólo establece como mínimo los tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, **constituyendo el parámetro de validez de la ley local**. En ese sentido, dicha Ley General no puede ser fundamento de validez de la Ley de Desapariciones de Sinaloa y, a la vez, un conjunto de normas supletorias.

Asimismo, argumento que el Congreso Local tampoco se encuentra facultado para prever al Código Nacional de Procedimientos Penales como norma de aplicación supletoria, pues en materia procesal penal solamente es competente para emitir la legislación complementaria y no en relación con el procedimiento penal, lo cual compete exclusivamente al Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General. De ahí que el artículo 6 de la Ley de Desapariciones de Sinaloa también **sea inconstitucional** por esta razón en la porción respectiva.

Finalmente, de manera oficiosa, se resolvió que también debía declararse la **inconstitucionalidad de las porciones del artículo 6 en análisis** que hacen referencia a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, al Código Penal Federal y a la Ley General de Víctimas. Lo anterior, al considerar que el legislador local confunde a la institución de la supletoriedad con el principio de unidad del derecho y el deber de los operadores jurídicos de interpretar las normas jurídicas de manera sistemática con las demás normas



que forman parte del orden jurídico mexicano, distorsionando el régimen competencial y en violación de los principios de seguridad jurídica y legalidad.

Al respecto, si bien comparto en esencia los argumentos de la mayoría de las y los integrantes de este Tribunal Pleno en cuanto a declarar la **invalidez** respecto del artículo 6, considero necesario realizar este voto concurrente, ya que en mi opinión, dicha invalidez **no** debió limitarse a ciertas porciones normativas, **sino que debió abarcar la totalidad del artículo impugnado**, toda vez que el mismo varía la regla de supletoriedad prevista en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, lo cual no le es disponible a los Estados, puesto que en materia de desaparición forzada la Ley General es parámetro de validez de las leyes locales.

Efectivamente, el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Sinaloa impugnada establece:

"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General,¹⁵ el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como el Código Familiar y la Ley de Atención y Protección a Víctimas del Estado de Sinaloa y demás ordenamientos aplicables."

Dicho precepto establece una regla de supletoriedad distinta a la del artículo 6 de la Ley General.¹⁶ Al respecto, estimo que el hecho de que exista una Ley General implica que se entienda la **materia de desaparición forzada como un solo sistema normativo**; por lo que de permitirse que exista una supletoriedad específica para los silencios de la ley local, se generaría un conflicto en torno a si se debe aplicar la regla de supletoriedad de la Ley General o de la

¹⁵ El artículo 4, fracción XV, de la ley impugnada define "Ley General" como la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

¹⁶ **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**

"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



ley local, pues ambas se complementan para regular una misma materia: la desaparición forzada de personas.

De tal suerte, considero que en el presente asunto debió haberse declarado la invalidez del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada del Estado de Sinaloa en su integridad y no únicamente ciertas porciones de éste.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 88/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1472, con número de registro digital: 29894.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de mayo de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

