



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 14
TOMO II

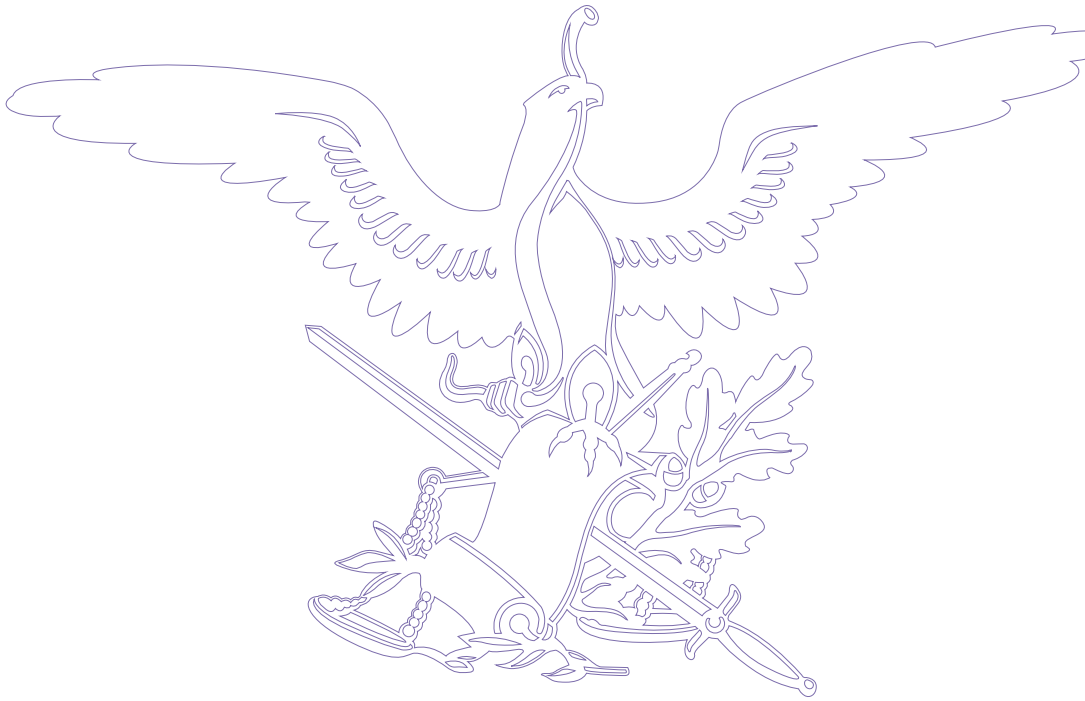
Junio de 2022

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 14
TOMO II

Junio 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. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA NORMAS GENERALES QUE NO CORRESPONDAN A LA MATERIA PENAL O PROCESAL PENAL, CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE SOBRESEERSE RESPECTO DE LA NORMA PENAL INVALIDADA EN DIVERSA ACCIÓN, AL NO EXISTIR JURÍDICAMENTE TAL DISPOSICIÓN Y HABERSE DISPUESTO LOS EFECTOS RETROACTIVOS CORRESPONDIENTES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL ARTÍCULO 13, APARTADO A, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO DEBE SOBRESEERSE RESPECTO DE LA NORMA PENAL IMPUGNADA QUE HA SIDO REFORMADA, YA QUE PUEDEN DARSE EFECTOS RETROACTIVOS A LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DE UNA NORMA DE ESA NATURALEZA, CON IMPACTO EN LOS PROCESOS EN LOS QUE SE HUBIERA APLICADO.

IV. IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS.

V. ABORTO. EL ESPECTRO DE LA DECISIÓN SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA QUE LO SANCIONA CON PENA DE PRISIÓN DEBE COMPRENDER TANTO A LAS MUJERES COMO A LAS PERSONAS CON CAPACIDAD DE GESTAR.

VI. DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR. SU RELACIÓN CON EL DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA.

VII. DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR. SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS A LA AUTONOMÍA Y AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.



VIII. DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR. SU RELACIÓN CON EL DERECHO A LA IGUALDAD JURÍDICA.

IX. DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR. SU RELACIÓN CON EL DERECHO A LA SALUD.

X. DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR. SUS IMPLICACIONES ESPECÍFICAS.

XI. DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR. IMPLICA LA EDUCACIÓN SEXUAL COMO PILAR DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE SALUD REPRODUCTIVA.

XII. DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR. IMPLICA EL DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN Y ASESORÍA EN PLANIFICACIÓN FAMILIAR Y MÉTODOS DE CONTROL NATAL.

XIII. DERECHO A DECIDIR. LA MUJER Y LAS PERSONAS CON CAPACIDAD DE GESTAR SON TITULARES EXCLUSIVOS DEL DERECHO A DECIDIR LA CONTINUACIÓN O INTERRUPCIÓN DE SU EMBARAZO.

XIV. DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR. IMPLICA LA GARANTÍA DE QUE TOMEN UNA DECISIÓN INFORMADA EN RELACIÓN CON LA INTERRUPCIÓN O CONTINUACIÓN DE SU EMBARAZO.

XV. DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR. TANTO LA OPCIÓN DE CONTINUAR COMO LA DE INTERRUPIR EL PROCESO DE GESTACIÓN CONSTITUYEN DOS ÁMBITOS DE PROTECCIÓN CON IGUAL RELEVANCIA.

XVI. DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR. IMPLICA GARANTIZAR LA POSIBILIDAD DE INTERRUPIR SU EMBARAZO EN LAS INSTITUCIONES DE SALUD PÚBLICA DE FORMA ACCESIBLE, GRATUITA, CONFIDENCIAL, SEGURA, EXPEDITA Y NO DISCRIMINATORIA.



XVII. DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR. SÓLO PUEDE COMPRENDER EL PROCEDIMIENTO DE INTERRUPTIÓN DEL EMBARAZO DENTRO DE UN BREVE PERIODO CERCANO AL INICIO DEL PROCESO DE GESTACIÓN.

XVIII. NASCITURUS. SU CONCEPCIÓN COMO BIEN CONSTITUCIONAL Y EL ÁMBITO DE SU PROTECCIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

XIX. DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR. EL PLAZO PARA INTERRUPTIR EL EMBARAZO DEBE SER RAZONABLE, A FIN DE NO ANULAR O VOLVER INEJERCITABLE DICHA PRERROGATIVA, SIN MENOSCABO DE CONSIDERAR EL INCREMENTO PAULATINO EN EL VALOR DEL PROCESO DE GESTACIÓN.

XX. DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR. LA SUPREMA CORTE HA ESTIMADO IDÓNEO Y RAZONABLE EL PLAZO DE DOCE SEMANAS PARA INTERRUPTIR EL EMBARAZO, TOMANDO EN CUENTA EL INCIPIENTE DESARROLLO DEL NASCITURUS EN ESE PERIODO Y LA SEGURIDAD SANITARIA QUE ÉSTE BRINDA PARA PRACTICAR EL PROCEDIMIENTO, SIN GRAVES CONSECUENCIAS PARA LA SALUD DE AQUÉLLAS.

XXI. ABORTO EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. LA NORMA QUE ESTABLECE LA COMISIÓN DE ESE DELITO POR QUIEN CAUSE LA MUERTE AL PRODUCTO DE LA CONCEPCIÓN, EN CUALQUIER MOMENTO DEL EMBARAZO, NO VIOLA EL DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR (ARTÍCULO 195 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

XXII. ABORTO EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. EL TIPO PENAL QUE IMPONE DE UNO A TRES AÑOS DE PRISIÓN A LA MUJER QUE VOLUNTARIAMENTE PRACTIQUE SU ABORTO O A LA PERSONA QUE LA HICIERE ABORTAR CON EL CONSENTIMIENTO DE AQUÉLLA, VIOLA EL DERECHO DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS GESTANTES A DECIDIR, AL NO INCLUIR UNA FORMULACIÓN QUE PERMITA INTERRUPTIR EL EMBARAZO EN LA PRIMERA ETAPA DE GESTACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 196 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).



XXIII. ABORTO EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LA PREVISIÓN NORMATIVA QUE IMPIDE A LA MUJER, CUYO EMBARAZO FUE CONSENTIDO Y QUE OPTA POR INTERRUMPIRLO, SER ASISTIDA POR PERSONAL SANITARIO, SUPRIMIENDO, EN ESTE SUPUESTO, LA SANCIÓN CONSISTENTE EN LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL EJERCICIO DE SU PROFESIÓN, OFICIO O PRÁCTICA PARA LA PERSONA QUE REALICE EL PROCEDIMIENTO SANITARIO O AYUDE EN ÉSTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 198, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SEA O", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

XXIV. ABORTO EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LA PREVISIÓN NORMATIVA CONFORME A LA CUAL, PARA LOS CASOS DE VIOLACIÓN, INSEMINACIÓN O IMPLANTACIÓN INDEBIDAS, PELIGRO DE LA MUJER EMBARAZADA, ALTERACIONES GENÉTICAS O CONGÉNITAS GRAVES Y CULPA DE LA MUJER EMBARAZADA, SE CALIFIQUE AL ABORTO COMO ILÍCITO Y QUE, POR ENDE, SUBSISTA UNA NOCIÓN DE CRIMINALIDAD EN RELACIÓN CON ESA ACCIÓN, AUN TRATÁNDOSE DE SUPUESTOS EN LOS CUALES LA CONCEPCIÓN SE DIO EN UN MARCO DE AUSENCIA DE CONSENTIMIENTO DE LA MUJER O BIEN SE PROTEGE LA SALUD (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DEL ARTÍCULO 199, EN SU ACÁPITE Y PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE EXCUSARÁ DE PENA POR ABORTO Y", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

XXV. ABORTO EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LA NORMA QUE PERMITE PRACTICAR EL ABORTO DENTRO DEL PLAZO DE DOCE SEMANAS, EN RELACIÓN CON LOS SUPUESTOS DE EMBARAZO FORZADO, AL CARECER DE UNA DIFERENCIACIÓN CLARA DE LAS REGLAS APLICABLES EN LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECÍFICAS DE LA MUJER O PERSONA CON CAPACIDAD DE GESTAR VIOLENTADA EN SU INTEGRIDAD (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DEL ARTÍCULO 199, FRACCIÓN I, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DE LAS DOCE SEMANAS SIGUIENTES A LA CONCEPCIÓN", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).



XXVI. VIOLACIÓN ENTRE CÓNYUGES Y A OTRAS PERSONAS CON VÍNCULOS SIMILARES. LA NORMA QUE SANCIONA CON MENOR GRAVEDAD ESA CONDUCTA, EN RELACIÓN CON EL TIPO PENAL GENERAL DE VIOLACIÓN, VIOLA EL DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y TIENE UN IMPACTO NEGATIVO EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 224, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

XXVII. VIOLACIÓN ENTRE CÓNYUGES Y A OTRAS PERSONAS CON VÍNCULOS SIMILARES. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LA NORMA CONFORME A LA CUAL AQUEL DELITO SE PERSEGUIRÁ POR QUERRELLA, AL AGUDIZAR EL DESVALOR CON EL CUAL EL LEGISLADOR ESTATAL OBSERVÓ LAS VIOLACIONES SEXUALES QUE PUEDEN ACONTECER EN EL SENO DE UN MATRIMONIO, CONCUBINATO O PACTO SOCIAL (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DEL ARTÍCULO 224, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

XXVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS RETROACTIVOS A LA FECHA EN QUE ENTRARON EN VIGOR LOS PRECEPTOS QUE REGULAN EL ABORTO, A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 196, 198, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SEA O", Y 199, EN SU ACÁPITE Y PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE EXCUSARÁ DE PENA POR ABORTO Y", Y FRACCIÓN I, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DE LAS DOCE SEMANAS SIGUIENTES A LA CONCEPCIÓN", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

XXIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS RESPECTO DEL PRECEPTO QUE REGULA EL DELITO DE VIOLACIÓN ENTRE CÓNYUGES Y A OTRAS PERSONAS CON VÍNCULOS SIMILARES, SIN EFECTOS RETROACTIVOS, A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, TOMANDO EN CUENTA LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS AFECTADAS POR LA REFERIDA CONDUCTA DELICTIVA



(INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 224, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO Y 24, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 148/2017. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: ROBERTO NEGRETE ROMERO.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión del día **siete de septiembre de dos mil veintiuno**.

VISTOS para resolver los autos relativos al asunto citado al rubro; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación del escrito inicial, norma impugnada, autoridades emisora y promulgadora y conceptos de invalidez.** Por escrito presentado el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Procuraduría General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 13, apartado A, 195, 196 y 224, fracción II, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenidos en el Decreto No. 990, publicado en el correspondiente Periódico Oficial el **veintisiete de octubre de dos mil diecisiete**, y señaló como autoridades emisora y promulgadora a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa.

2. En esencia, en sus conceptos de invalidez, la autoridad promovente sostuvo que la primera disposición [artículo 13, apartado A) violenta el orden constitucional en materia procedimental penal al abordar un tópico (prisión preventiva oficiosa)] que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión. En relación con las siguientes dos normas (artículos 195 y 196) afirmó que violentan los derechos de autonomía y libertad reproductiva de las mujeres al establecer un tipo penal que impide la interrupción del embarazo en la primera etapa de gestación. Y sobre la última porción normativa (224, fracción II), argu-



mentó una incorrecta valoración del bien jurídico consistente en la integridad sexual de la cónyuge que puede sufrir el ilícito de violación, pues el legislador estatal dispuso una penalidad menor para esa conducta en relación con la prevista para el delito de violación en general.

3. SEGUNDO.—**Formación, registro del expediente y turno al Ministro instructor.** Por acuerdo de la propia fecha de presentación del escrito de demanda se formó y registró el expediente respectivo, y el entonces Ministro presidente de este Alto Tribunal turnó el asunto al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea a fin de que, en su carácter de instructor, llevara a cabo el trámite correspondiente.

4. TERCERO.—**Admisión.** Por auto de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, el citado Ministro instructor admitió la demanda y solicitó los informes correspondientes a las autoridades estatales, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

5. CUARTO.—**Informes rendidos por las autoridades estatales y acuerdo correspondiente.** En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte fueron recibidos los informes solicitados, el Poder Legislativo de referencia lo presentó el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, mientras que el Poder Ejecutivo lo hizo el tres de enero de dos mil dieciocho. El auto en virtud del cual se acordó la integración de tales documentos al expediente de la presente acción fue emitido por el Ministro instructor el cinco de enero de dos mil dieciocho.

6. En su informe, el Poder Legislativo de referencia manifestó que en el artículo 13, apartado A, de la codificación punitiva local, únicamente se fijaron con precisión aquellos delitos tipificados en la legislación local, los cuales se subsumen a los supuestos constitucionales. Así, la disposición fue destinada a establecer la procedencia de la prisión preventiva oficiosa en los supuestos de homicidio, delitos que atentan contra el libre desarrollo de la personalidad e ilícitos cometidos con medios violentos; de manera que con ese diseño normativo se pretende atender el principio constitucional consistente en que ningún derecho fundamental es absoluto, y así establecer en ley qué tipos habrán de ser considerados como graves.



7. Afirma que la libertad configurativa asiste al Congreso Local para determinar los delitos que ameritan la imposición de esa medida en términos de su legislación local, esto con fundamento en la porción normativa del artículo 19 constitucional que establece que la ley determinará los delitos que se consideren graves.

8. En relación con la impugnación del tipo penal que regula el aborto auto-procurado o consentido, aduce que existe libertad configurativa para que las entidades federativas determinen aquellas conductas que pueden configurar un tipo delictivo de acuerdo con su realidad social. Estima que no son aplicables las consideraciones vertidas por la Suprema Corte en el caso de la despenalización del aborto en el entonces Distrito Federal, pues se emitieron en función de la libertad configurativa de otro órgano legislativo.

9. Destaca que la Constitución del Estado de Coahuila dispone en su artículo 173 que *las leyes deberán amparar a los menores desde su concepción*, con lo cual existe una norma constitucional local que expresamente determina el momento desde el cual debe brindarse esa protección, lo que obligó a que el diseño penal se alinee a tal previsión. Estima que eso se refuerza con la propia conclusión a la que arribó la Suprema Corte, respecto de que no existe unanimidad sobre el momento en el cual inicia la vida humana y el momento en que debe protegerse, merced a todo lo anterior, el Congreso Local concluyó que la protección a los menores inicia desde su concepción, entendiendo que tal principio no encuentra oposición en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en uso de la libertad configurativa fue establecido el texto de los artículos 195 y 196 del Código Penal Local.

10. Finalmente, en relación con el tipo penal de violación entre cónyuges (artículo 224, fracción II), argumenta que la diferencia de la penalidad prevista para esa conducta y la relativa al delito de violación, encuentra respaldo en la libertad configurativa que asiste a las Legislaturas estatales. Manifiesta que el tipo denominado *violación entre cónyuges* no es una atenuante de la figura *violación* sino una figura típica propia, con lo cual no es propio realizar un planteamiento diferenciado, pues en cada caso se prevé una cualidad diversa para los elementos activos del delito, la cual –para el caso del cónyuge agresor– se estima razón suficiente para tener una pena distinta.



11. Por su parte, el Poder Ejecutivo de esa entidad expresó que desde la perspectiva del acto de promulgación que se le atribuye, la acción es infundada al no atribuírsele de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez directamente relacionado con la previsión constitucional de que corresponde al gobernador sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso Estatal.

12. En relación con la disposición local que describe los supuestos de prisión preventiva oficiosa, considera que lo único que se hace es enunciar las figuras delictivas que corresponden a los supuestos y modalidades descritas en el artículo 19 constitucional, en uso de la libertad configurativa con que cuenta la entidad federativa.

13. Sobre el caso de la tipificación del delito de aborto, desarrolla que en la exposición de motivos que respaldó la emisión del Código Penal fue materia de debate lo relativo a este tópico tan complejo, lo que desembocó en una regulación sobre el tema consiente de la problemática, razón por la cual se diseñó una norma (artículo 199) que excluye de responsabilidad a la mujer que interrumpe su embarazo en cuatro supuestos (*por violación, o por inseminación o implantación indebidas; por peligro de la mujer embarazada; por alteraciones genéticas o congénitas graves; y por culpa de la mujer embarazada*).

14. Sobre el delito de violación entre cónyuges, afirma que el Congreso Local tiene libertad de configuración para establecer las sanciones de los diferentes tipos penales, como es el caso concreto en donde hay una clara distinción en razón de la calidad del sujeto pasivo.

15. QUINTO.—**Recepción de alegatos y cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos de la Procuraduría General de la República, y habiendo fenecido el plazo otorgado a las autoridades estatales para hacer lo propio, mediante proveído de diecinueve de enero de dos mil dieciocho se decretó el cierre de la instrucción, y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

16. SEXTO.—**Retorno.** Mediante acuerdo de tres de enero de dos mil diecinueve, en cumplimiento de lo determinado por el Tribunal Pleno en sesión



pública solemne de dos de enero del mismo año, toda vez que el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea fue designado presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente asunto a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales para la formulación del proyecto respectivo.

CONSIDERANDO:

17. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su ley reglamentaria; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella se plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por normas de carácter general pertenecientes a una codificación penal del orden local.

18. SEGUNDO.—**Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente, como enseguida se expondrá.

19. En el caso se impugnan normas contenidas en el Decreto No. 990 por el que se expidió el Código Penal de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el **veintisiete de octubre de dos mil diecisiete.**

20. Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio ofi-

¹ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



cial, precisando que, como regla general –excepto cuando se trate de normas electorales– si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

21. De esta manera, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del sábado veintiocho de octubre al domingo veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete. En consecuencia, toda vez que el escrito inicial de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el lunes veintisiete de noviembre del citado año, es decir, el primer día hábil siguiente al en que feneció el plazo, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la demanda, su presentación **fue oportuna**.

22. TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por el subprocurador de Asuntos Jurídicos de la entonces Procuraduría General de la República, en contra de las disposiciones ya precisadas en el resultando primero, ante lo cual debe reconocérsele legitimación para promover la presente acción.

23. Debe tenerse en cuenta que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, fue modificado y adicionado el artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² estableciéndose que se encuentran legitimados para ejercer la acción de inconstitucionalidad, entre otros, el fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas en materia penal y procesal penal.

24. Sin embargo, en el párrafo primero del artículo décimo sexto transitorio de la aludida reforma constitucional se estableció que las reformas: "... *entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida*

² "Artículo 105. ...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. ...

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."



el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República."

25. De esta forma, si a la fecha de presentación de la presente demanda aún no entraba en vigor esa disposición constitucional, debe reconocérsele legitimación en términos de la Norma Fundamental vigente en la fecha de presentación, es decir, el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional en vigor;³ así como de los artículos 6o., fracción II y 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I y 137, párrafo primero, de su reglamento.⁴

26. De acuerdo con lo anterior, es dable sostener que la presente acción de inconstitucionalidad se promovió por parte legitimada para ello, en tanto se impugnan normas generales contenidas en una ley local y la demanda se

³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. ...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

⁴ "Artículo 6o. Son atribuciones indelegables del procurador general de la República: ...

"II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables."

"Artículo 30. El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley. ...

"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6o. de esta ley."

"Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales."

"Artículo 137. Durante las ausencias del procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad."



suscribió por Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, lo que demuestra con la copia certificada de su designación en ese cargo por el presidente de la República.⁵

27. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** No se hacen valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento; sin embargo, este Alto Tribunal advierte oficiosamente que se actualiza ese supuesto en relación con una de las disposiciones impugnadas.

28. La parte accionante controvierte la validez del artículo 13, apartado A, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza; sin embargo, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 143/2017, el nueve de julio de dos mil diecinueve, en la cual se impugnó la disposición equivalente⁶ contenida en el Código Penal anterior de esa entidad federativa, dispuso (párrafos 80 a 82 de esa ejecutoria):

⁵ Foja 22 del expediente.

⁶ "Artículo 9. ...

"La prisión preventiva se ordenará oficiosamente en los supuestos previstos por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo dispuesto en este Código, en todos los casos cuando se trate de los delitos siguientes:

"I. Homicidio doloso, simple, o calificado, inclusive el cometido en riña con carácter de provocador, o bajo emoción violenta. Así como los delitos de feminicidio, parricidio, matricidio, filicidio, uxoricidio, fratricidio y otros homicidios por razón del parentesco o relación, previstos por los artículos 329, 335, 336 Bis 1, 347, 350, 351 y 355.

"II. Violación, y la figura típica equiparada a la violación, comprendidos en los artículos 384, 386, 387, 388 y 388 Bis.

"III. Abuso sexual impropio en el que se emplea violencia física, psicológica o moral, previsto en el artículo 398.

"IV. Corrupción de menores e incapaces tipificado en los artículos 300, 302 y 303.

"V. Pornografía infantil de menores e incapaces previsto en el artículo 301.

"VI. Lenocinio con menores o incapaces previsto por el artículo 308.

"VII. Los delitos de desaparición de persona previstos por los artículos 212 Bis, 212 Bis 1 y 212 Bis 2.

"VIII. Se consideran delitos cometidos con armas aquellos en los que, para su comisión, el sujeto emplea para lesionar o intimidar alguna de las armas prohibidas comprendidas en el artículo 280 de este código o en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. De igual manera, en los casos en los que se utilice cualquier instrumento u objeto con apariencia, forma o configuración de un arma de fuego que, sin ser propiamente de este tipo, dispara proyectiles con la capacidad de causar una lesión al sujeto pasivo.

"Se consideran como delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa los supuestos establecidos en el artículo 113, fracción III de este código.



"80. De esta forma se declara **también la invalidez del artículo 13 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza publicado mediante decreto 990 en el Periódico Oficial de la entidad de veintisiete de octubre de dos mil diecisiete**, cuya redacción es la siguiente:

"Artículo 13 (Prisión preventiva oficiosa, y factores de riesgo que indican imponer prisión preventiva)

"A. (Prisión preventiva oficiosa)

"La prisión preventiva se ordenará oficiosamente en los supuestos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a lo previsto en este código, cuando se trate de los delitos siguientes:

"I. Homicidio doloso, simple o calificado, inclusive el cometido en riña con carácter de provocador, o bajo emoción violenta. Así como los eventos de femicidio, parricidio, matricidio, filicidio, uxoricidio, fratricidio y otros homicidios por razón del parentesco o relación. Igualmente, cuando se trate de homicidio cometido con acuerdo e indeterminación del autor, de homicidio en codominio, o de homicidio por corresponsabilidad en delito emergente, sean o no calificados.

"II. Violación, violación equiparada y violación impropia por instrumento o elemento distinto al natural, cometidas con o sin modalidades agravantes, pre-

"La medida de la pena de prisión que se imponga estará en relación con la gravedad concreta de la conducta del sujeto en el hecho delictuoso que cometió o en el que participó culpablemente, según las circunstancias que concurrieron al mismo, sin perjuicio de disminuirle la pena impuesta por compensación parcial de su culpabilidad o del daño, y en su caso, de sustituirla, suspenderla o reducirla, con las condiciones que establezca la ley, para cumplir con los fines del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La aplicación, duración y modalidades de la suspensión de derechos, solo se justificará en la medida que la conducta realizada por la que se condenó, merezca de manera proporcional la afectación de los derechos de que se trate.

"También se regirán por el principio de proporcionalidad y sus subprincipios, la aplicación y duración de las medidas de seguridad complementarias a los sustitutivos penales que se fijen con motivo de la condena condicional o de la privación o suspensión de derechos, así como cuando se cambien o modifiquen dichos sustitutivos, o bien se modifiquen, sustituyan, reduzcan o cancelen las medidas de seguridad durante el tiempo de la condena condicional, al igual que se regirán por aquel principio las demás penas y sanciones que se impongan por el delito cometido, o por responsabilidad de personas morales, según sea el caso."



vistas en las fracciones I y III del artículo 224 y los artículos 225 y 228 de este código; con inclusión de cualquiera de dichas conductas cometidas contra personas menores de quince años previstas en las fracciones I y II del artículo 229 y los artículos 230 y 231 de este código.

"III. Abuso sexual, cometidos con o sin modalidades agravantes, previstos en los artículos 226, 227 y 228 de este código; así como el abuso sexual contra personas menores de quince años previsto en la fracción III del artículo 229 y los artículos 230 y 231 del mismo código.

"IV. Delitos de corrupción de menores o de incapaces previstos en el artículo 237 de este código.

"V. Cuando se trate de cualquier delito que sea competencia de los Jueces del Estado, que sea realizado con la intervención típica de un menor de dieciocho años de edad.

"VI. Los delitos de desaparición de persona.

"VII. Los delitos cometidos con armas.

"Se consideran delitos cometidos con armas los que, para lesionar o intimidar, el sujeto activo emplea alguna de las armas comprendidas en el artículo 336 de este código o en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. De igual manera, cuando utilice cualquier instrumento que sin ser arma de fuego, dispara proyectiles con la capacidad de lesionar al sujeto pasivo.

"B. (Indicadores de riesgo para imponer prisión preventiva)

"En los demás casos en que se solicite la prisión preventiva, se tomarán en consideración los argumentos que justifique el Ministerio Público conforme a las reglas que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales. Además, como indicadores de riesgo de sustracción del imputado o del desarrollo de la investigación, o bien, como factores de riesgo para las víctimas, testigos o la comunidad, el juzgador considerará:



"I. Que el imputado se encuentre sujeto a investigación por otro delito que amerite prisión preventiva oficiosa, o bien por delito doloso cometido en contra de la misma persona, o cuando se trate del cónyuge, concubina o concubino, conviviente, ascendientes o descendientes de la víctima directa.

"II. Cuando el delito se encuentre excluido del beneficio de condena condicional.

"III. La reiteración en diversas ocasiones de actos dolosos de violencia o intimidación en contra de la víctima, o cuando el delito se haya cometido en situaciones de violencia familiar ocasionando lesiones.'

"81. No obstante, **tomando en consideración que el artículo 13, apartado A, fracción I, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza fue reformado mediante Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el doce de abril de dos mil diecinueve, también se hace extensiva la invalidez a este artículo modificado**, por haber sido expedido por autoridad incompetente. El contenido de este artículo es el siguiente:

"Artículo 13 ...

"A. ...

"...

"I. Homicidio doloso, simple o calificado, inclusive el cometido en riña con carácter de provocador, o bajo emoción violenta. Así como los **delitos** de feminicidio, parricidio, matricidio, filicidio, fratricidio y otros homicidios por razón del parentesco o relación. Igualmente, cuando se trate de homicidio cometido con acuerdo e indeterminación del autor, de homicidio en codominio, o de homicidio por corresponsabilidad en delito emergente, sean o no calificados.'

"82. Además, se propone que las declaratorias de invalidez tengan efectos retroactivos a partir de que entraron en vigor, esto es, por lo que se refiere a los artículos 9 y 9 Bis a partir del veintitrés de septiembre de dos mil diecisiete; **y por lo que hace al artículo 13, a partir del veintiséis de noviembre del mismo**



año, pues en este último caso, los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto 990, dispusieron de treinta días naturales para su entrada en vigor. Asimismo, en relación con la fracción I del apartado A de artículo 13, la declaración de invalidez surte efectos a partir del trece de abril del año dos mil diecinueve. Correspondiendo a los operadores jurídicos decidir y resolver en cada caso concreto de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia."

29. Como se advierte, la norma que aquí se impugna ya fue invalidada en virtud de una sentencia dictada por este Tribunal Constitucional a través de una extensión de efectos (que incluso comprendió el texto de la reforma posterior que realizó el Congreso de la entidad), de tal manera que no es viable realizar el análisis de fondo correspondiente, al ya no existir jurídicamente tal disposición y haberse dispuesto los efectos retroactivos correspondientes.

30. Consecuentemente, para efectos de la presente acción debe sobreseer en relación con la impugnación del artículo 13, apartado A, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷

31. En otro aspecto, no pasa inadvertido para esta Suprema Corte que el diverso artículo 224, fracción II, fue objeto de reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el doce de abril de dos mil diecinueve, la cual tuvo por efecto que la penalidad prevista para el delito de violación entre cónyuges se fijará en los mismos términos que para el caso del delito de violación en general (previsto en la fracción I del mismo artículo).

32. Sin embargo, al tratarse de una norma de naturaleza penal no ha lugar a sobreseer, ya que en caso de existir una declaratoria de inconstitucionalidad

⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



respecto del precepto impugnado, ello tendría impacto en los procesos en los que dicha norma se hubiere aplicado durante su vigencia, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, con el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, este Alto Tribunal puede dar efectos retroactivos a las sentencias de invalidez que dicte en relación con la impugnación de normas legales de naturaleza penal.

QUINTO.—Análisis sobre la constitucionalidad de los artículos 195 y 196 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza (*aborto*).

33. La Procuraduría General de la República cuestiona la validez de esas disposiciones a partir de que el legislador local, al no considerar las etapas gestacionales del producto de la concepción al momento de establecer la definición de *aborto* y el tipo penal relativo a esa conducta en su vertiente de autoprocurado o consentido, transgredió los derechos de autonomía y libertad reproductiva, entre otros, en contra de las mujeres, con lo cual se transgreden los artículos 1o. y 14 constitucionales.

34. Argumenta que si bien la vida es un derecho esencial y troncal, pues sin su existencia no tiene cabida ningún otro derecho, de esto no puede deducirse que tenga preeminencia frente a cualquier otro derecho, a lo que debe considerarse que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que el derecho a la vida no extiende su ámbito de protección desde el momento de la concepción.

35. Sostiene que el artículo 4o. constitucional reconoce diversos derechos fundamentales como la equidad de género y la protección familiar, rechaza la prohibición o limitación de tener hijos, e incluye el derecho de las personas para que no se les obligue a tenerlos.

36. Afirma que el precepto impugnado establece una maternidad impuesta y forzada, contrario al objetivo de la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer, que establece que los Estados deben adoptar medidas para fomentar la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia. Además, señala que el propio Comité para la Elimina-



nación de la Discriminación contra la Mujer, órgano supervisor de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ha enfatizado la obligación de los Estados de eliminar las condiciones que impidan a las mujeres a una interrupción segura del embarazo.

37. Señala que el presente caso se debe orientar por el principio *pro homine*, con la finalidad de buscar la solución que mejor responda a la vigencia de los derechos humanos de las mujeres como grupo en situación de vulnerabilidad; además, que impedir a las mujeres ejercer sus derechos reproductivos a través de la penalización del aborto, constituye una práctica discriminatoria. Subraya que, entre el derecho a la vida del producto de la concepción en la primera etapa de gestación y los derechos y libertades de decisión y procreación, deben prevalecer estos últimos, por lo que se debe despenalizar el aborto voluntario dentro de las doce semanas del embarazo.

38. Describe que la interrupción del embarazo en forma clandestina y fuera de los parámetros sanitarios no garantiza la salud de la mujer y, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la interrupción del embarazo en condiciones de inseguridad es una de las principales causas de mortalidad y morbilidad materna. Concluye sus planteamientos con la afirmación de que el reproche por la vía penal no sirve para asegurar el correcto desenvolvimiento del proceso en gestación, pues la realidad social es otra y, de lo contrario, se reafirma la discriminación hacia las mujeres por razón de género.

39. Este Tribunal Pleno advierte que es esencialmente fundado ese concepto de invalidez, al tenor del desarrollo argumentativo que será descrito en las siguientes líneas; así como con los alcances y entendimiento que serán fijados a lo largo de la presente consideración.

I. Cuestiones preliminares.

40. Previo a la exposición de las razones correspondientes, conviene hacer las siguientes precisiones en cuanto al tema central de la impugnación, el contexto de la decisión y el método que será empleado para apreciar el caso, así como el orden de análisis que se ejecutará en el estudio.



41. Las normas impugnadas establecen que: "*Comete el delito de aborto quien causa la muerte al producto de la concepción, en cualquier momento del embarazo*" (artículo 195, *aborto para efectos penales*); y que: "*Se impondrá de uno a tres años de prisión, a la mujer que voluntariamente practique su aborto o a la persona que la hiciere abortar con el consentimiento de aquélla*" (artículo 196, *aborto autoprocuroado o consentido*).

42. De esta forma, conforme se plantea en el concepto de invalidez reseñado, la materia del ordenamiento al que pertenecen las disposiciones reclamadas, el contenido de la norma y los efectos que su posible aplicación pueden significar para sus destinatarios, queda claro que la ley cuestionada pertenece al ámbito penal y su existencia implica la posibilidad de que sea impuesta una pena privativa de libertad.

43. En ese contexto, **la presente acción impone –como tema central– revisar si es constitucional sancionar con pena de prisión a la mujer que decide voluntariamente interrumpir su embarazo** (y, en su caso, a la persona que con consentimiento de ella ejecute ese acto).

44. Este Alto Tribunal ha emitido distintos pronunciamientos⁸ vinculados con la problemática recién descrita (particularmente en las últimas dos décadas), lo

⁸ Destacadamente:

Acción de inconstitucionalidad 10/2000. (Legislación del Distrito Federal en relación con la exclusión de sanción de aborto en casos que involucraran alteraciones genéticas o congénitas en el producto de la concepción e intervención del Ministerio Público en casos de abortos cuya causa fue una violación o de una inseminación artificial no consentida), resolución pronunciada por este Pleno en sesiones de veintinueve y treinta de enero de dos mil dos. Ponencia de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.

Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007. (Régimen de interrupción voluntaria del embarazo dentro de las primeras doce semanas de gestación, legislación del Distrito Federal, ahora Ciudad de México), resueltas por este Pleno en sesión de veintiocho de agosto de dos mil ocho. Sentencia cuyo engrose fue elaborado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Controversia constitucional 54/2009. (Análisis de la Norma Oficial Mexicana 046-SSA2-2005, relativa al suministro de la anticoncepción de emergencia) resuelta por este Pleno en sesión de veintisiete de mayo de dos mil diez.

Acción de inconstitucionalidad 11/2009. (Impugnación del texto de la Constitución Local del Estado de Baja California por el cual se estableció la protección de la vida desde la concepción), resuelta por este Pleno en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil once. Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.



que al día de hoy conforma una robusta base jurisprudencial que tiene su origen en casos asociados directa e indirectamente con el núcleo de la presente acción, debiendo subrayarse que cada criterio fue emitido en proporción directa a las necesidades y las preguntas constitucionalmente relevantes que cada asunto planteó.

45. En la construcción de la doctrina de este Alto Tribunal sobre la materia de análisis, el presente asunto constituye una oportunidad única para abordar la problemática descrita desde una perspectiva de derechos, que tenga como base lo dicho hasta ahora y sienta las bases para las futuras problemáticas asociadas a la misma temática.

Acción de inconstitucionalidad 62/2009. (Impugnación del texto de la Constitución Local del Estado de San Luis Potosí por el cual se estableció la protección de la vida desde la concepción), resuelta por este Pleno en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil once. Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Controversia Constitucional 104/2009. (Impugnación del texto de la Constitución Local del Estado de Oaxaca por el cual se estableció la protección de la vida desde la concepción), resuelta por este Pleno en sesión de dos de mayo de dos mil trece. Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Controversia constitucional 62/2009. (Impugnación del texto de la Constitución Local del Estado de Guanajuato por el cual se estableció la protección de la vida desde la concepción), resuelta en la misma sesión que la anterior. Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Controversia constitucional 89/2009. (Impugnación del texto de la Constitución Local del Estado de Querétaro por el cual se estableció la protección de la vida desde la concepción), resuelta el treinta de marzo de dos mil trece. Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Amparo en revisión 601/2017. (Aborto en caso de violación de una mujer menor de edad), fallado por la Primera Sala en sesión de cuatro de abril de dos mil dieciocho. Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Amparo en revisión 1170/2017. (Negación del servicio de salud, relacionado con la interrupción del embarazo derivado de una violación sexual), sentencia pronunciada por la Segunda Sala en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciocho. Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Amparo en revisión 1388/2015. (Negación del servicio de salud, relacionado con la interrupción del embarazo por puesta en riesgo de la salud de la mujer), sentencia emitida por la Primera Sala en sesión de quince de mayo de dos mil diecinueve. Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Amparo en revisión 438/2020. (Análisis del plazo para efectuar el procedimiento de interrupción del embarazo en relación con casos de mujeres que fueron víctimas del delito de violación), sentencia emitida por la Primera Sala en sesión virtual de siete de julio de dos mil veintiuno. Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Sobre los asuntos recién citados y la evolución jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, véase el estudio preliminar de Cossío, José Ramón, et al, El aborto guerra de absolutos de Laurence H. Tribe, Fondo de Cultura Económica – Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2012, páginas 27 a 42.



46. Asimismo, resulta indispensable expresar que **este Tribunal Pleno guía su análisis y decisión desde la obligación de apreciar el caso con perspectiva de género**,⁹ como método que pretende detectar y eliminar todas las barreras y obstáculos que discriminan a las personas por condición de sexo o género, es decir, implica juzgar a partir de las situaciones de desventaja que, por cuestiones de género, discriminan e impiden la igualdad. El acercamiento a la problemática definida parte de cuestionar los estereotipos preconcebidos en la legislación respecto de las funciones de uno u otro género, así como actuar con neutralidad en la aplicación de la norma jurídica en cada situación, toda vez que el Estado debe velar por que en toda controversia jurisdiccional, donde se advierta una situación de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, ésta se tome en cuenta, a fin de visualizar claramente la problemática y garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria.¹⁰

⁹ Al respecto véanse los siguientes criterios:

Tesis 1a. XXIII/2014 (10a.), (registro digital: 2005458) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 677, cuyo rubro es: "PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES."

Tesis 1a./J. 22/2016 (10a.), (registro digital: 2011430) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 836, cuyo rubro es: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO."

Tesis 1a. XCIX/2014 (10a.), (registro digital: 2005794) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 524, cuyo rubro es: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO."

Tesis 1a. LXXIX/2015 (10a.), (registro digital: 2008545) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1397, cuyo rubro es: "IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS."

Tesis P. XX/2015 (10a.), (registro digital: 2009998) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 235, cuyo rubro es: "IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA."

Tesis 1a. XXVII/2017 (10a.), (registro digital: 2013866) localizable en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes diez de marzo de dos mil diecisiete a las 10:13 horas, cuyo rubro es: "JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN."

¹⁰ Facio, Alda, Asegurando el futuro. "Las instituciones de derechos humanos y los derechos reproductivos", en Glosario de: *Curso Básico sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Texto íntegro disponible en el sitio: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12759.pdf>



47. Asimismo, en materia de género e interseccionalidad, el espectro de la decisión comprende tanto a las mujeres como a las **personas con capacidad de gestar**, concepto fundamental de textura inclusiva en el que subyace una finalidad de reconocimiento y visibilización de aquellas personas que, perteneciendo a diversas identidades de género distintas del concepto tradicional de mujer, sus cuerpos sí tienen la capacidad de gestar¹¹ (por ejemplo *hombres transgénero*, *personas no binarias*, entre otras).

48. No se puede dejar de mencionar que en el proceso de abordaje, construcción y definición del citado tema central, constituyen punto de referencia obligado las más altas decisiones que al respecto han emitido diversos Tribunales Constitucionales en el mundo, así como Tribunales Internacionales de Derechos Humanos. Todas y cada una de esas sentencias suponen para esta resolución un referente obligado en relación con el contenido y límites de los derechos y bienes constitucionales involucrados.

49. El diálogo jurisprudencial global es indispensable para casos superlativamente importantes como el presente, en donde es necesario convocar las distintas visiones y argumentos ineludibles en la materia de controversia con el objetivo de mirar integralmente y poner en balance los distintos métodos, aproximaciones y consecuencias de cada una de esas decisiones. Es en esa medida que las sentencias, entre otras, emitidas por los Tribunales Constitucionales de Estados Unidos,¹² Alemania,¹³ España,¹⁴ Italia,¹⁵ Sudáfrica¹⁶ y Colombia¹⁷

¹¹ En el ámbito del derecho comparado, destaca recientemente el empleo de tales expresiones (específicamente de su vertiente "personas gestantes", para hacer referencia a las personas que ya se encuentran experimentado ese proceso biológico) en la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo de Argentina, sancionada por el Congreso Nacional de ese país el 30 de diciembre de 2020.

¹² *Roe v. Wade* (410 U.S. 113, 1973); *City of Akron v. Akron Center for Reproductive Health*, 462 U.S. 416 (1983); *Thornburgh v. American College of Obstetricians and Gynecologists*, 476 U.S. 747 (1986); *Webster v. Reproductive Health Services*, 492 U.S. 490 (1989); *Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992); y *Whole Woman's Health v. Hellerstedt*, 579 (2016).

¹³ Sentencia 39,1 de 1975 del Tribunal Federal Alemán; y la dictada por el Tribunal Constitucional de Alemania de 28 de mayo de 1993 (BVerfGE 88,203).

¹⁴ Sentencia 53-1985 pronunciada el 11 de abril de ese propio año.

¹⁵ Sentencia Número 27, de 18 de febrero de 1975.

¹⁶ *Christian Lawyers' Association y National Minister of Health and Others*, Case No. 7728/2000, 2004 (10) BCLR 1086 (T).

¹⁷ Sentencia C-355/06 de la Corte Constitucional de Colombia.



constituyen para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de México un punto de partida fundamental, reconociendo que fueron emitidas en el marco de los propios y exclusivos rasgos de cada caso (fácticos y normativos), conforme a cada realidad y forman parte de un desarrollo jurisprudencial propio y cambiante.

50. Es en la medida de lo anterior que la decisión de este Tribunal Constitucional, como no podría ser de otra manera, se emite en el contexto propio, actual y responde a los cambios y a la dinámica cultural de la sociedad mexicana; teniendo sus bases generales en los principios fundamentales que definen al Estado Mexicano: democracia, laicidad, pluralidad, la propia vocación social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de una narrativa de derechos humanos y desde la razón pública.

51. El desarrollo de los temas comienza con la exposición del derecho constitucional de las mujeres y personas con capacidad de gestar a decidir, que es aquel en el cual incide la tipificación hecha por la Legislatura Estatal, atraviesa por revisar su contenido y el carácter no absoluto de esta prerrogativa en su interrelación con el bien constitucionalmente protegido (*nasciturus*) y, a partir de este estudio, en los dos últimos apartados se desarrolla: que la primera disposición impugnada no incide en el apuntado derecho (lo que se traduce en un reconocimiento de validez del artículo 195 del Código Penal del Estado de Coahuila), y que el tipo penal que criminaliza la conducta del *aborto autoprocuroado o consentido* limita de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión (lo que origina la invalidez del artículo 196 del ordenamiento ya referido).

52. Cabe la precisión de que la problemática se cierne sobre el supuesto de la mujer o persona con capacidad de gestar que, estando embarazada, habrá de decidir el libre ejercicio de su maternidad, sin que concurra alguna circunstancia extraordinaria en relación con: la causa de la concepción (producto de la violación o de un procedimiento de fecundación no consentido), la salud de ella misma o la propia viabilidad del concebido. En ese sentido, las implicaciones del derecho a decidir se desarrollarán a partir de ese tema concreto, pues es el que exige desarrollar esta acción de inconstitucionalidad, sin que ello



suponga o signifique que se trata de la única posible manifestación del derecho a decidir que le asiste a todo ser humano.

II. Derecho de las mujeres a decidir. Su contenido y límites frente a la protección del bien constitucional del nasciturus.

53. De una lectura e interpretación integral del Texto Constitucional, este Pleno advierte que el **derecho de la mujer a decidir** (y cuya titularidad se extiende, por supuesto, a las *personas con capacidad de gestar*) es resultado de una combinación particular de diferentes derechos y principios asociados a la noción esencial de que es intrínseco a la persona humana la disposición de su libertad de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias convicciones. **El sustrato de esta prerrogativa lo constituyen la dignidad humana, la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad jurídica, el derecho a la salud (psicológica y física) y la libertad reproductiva**, conforme a la integración y con los rasgos que enseguida serán descritos.

54. De conformidad con los artículos 1o. y 4o. constitucionales,¹⁸ se reconoce el derecho exclusivo a las mujeres y personas con capacidad de gestar a la autodeterminación en materia de maternidad (autonomía reproductiva). Es exclusivo de las mujeres pues forma un todo con su libertad personal, que no puede dejar de entrañar su autonomía en orden a la opción de convertirse en madre.

55. Es innegable que el Texto Constitucional constituye la piedra fundacional del derecho a decidir, pues en su párrafo segundo establece de forma expresa la prerrogativa de que "toda persona tiene derecho a decidir de manera libre,

¹⁸ Artículo 1, párrafo quinto. "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."

Artículo 4, primer y segundo párrafos. "La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos."



responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos" (texto resultante de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro), y cuya lectura de forma conjunta con los derechos a que se ha hecho referencia, conduce inequívocamente al reconocimiento de esa prerrogativa.

56. De la revisión del procedimiento de reforma constitucional que originó tal disposición se advierte con nitidez que el legislador quiso plasmar el deber del Estado de no intervenir en una decisión personal, como lo es la planificación familiar, adquiriendo, además, el claro compromiso de dotar a la población de los medios suficientes e idóneos para ejercer una maternidad responsable. Asimismo, se desprende que los fines que originaron la creación del derecho a decidir son la igualdad, la integridad familiar y la libertad.

57. Además, con motivo del análisis que este Pleno ejecutó en relación con el caso de la despenalización del aborto en la hoy Ciudad de México, ya ha sido establecido, por principio, que el citado segundo párrafo del artículo 4o. constitucional consagra el ejercicio de un derecho individual que trasciende a la libertad sexual y reproductiva, en donde no puede ignorarse que la protección de los derechos básicos de las personas incluye dimensiones de la sexualidad diferenciadas de aquellas destinadas a proteger un ámbito de decisión respecto a la cuestión de tener o no tener descendencia.¹⁹

58. Así, con fundamento en el principio de dignidad de las personas (que enseguida será descrito), el artículo 4o. constitucional protege el derecho de toda persona a decidir de manera libre e informada sobre el espaciamiento de los hijos. Esto implica la consagración constitucional del derecho a la autonomía reproductiva. Este derecho incluye la elección y libre acceso a todas las formas de anticoncepción, a las técnicas de reproducción asistida y a la eventual interrupción del embarazo. Todas elecciones reproductivas que dan sentido al proyecto de vida de las personas como seres libres en el ámbito de un Estado moralmente plural y laico.

¹⁹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 (página 125), resueltas por este Pleno en sesión de veintiocho de agosto de dos mil ocho.



59. Teniendo como punto de referencia las razones que originaron esa disposición constitucional, así como una de las aproximaciones más notables que este órgano ha hecho en relación con la norma de referencia, es indispensable abordar los principios y derechos constitucionales involucrados con la íntima decisión de ser o no ser madre, a fin de establecer el contenido que procura el derecho a decidir en el contexto actual (casi cincuenta años después de su inclusión en la norma jurídica fundamental citada líneas atrás).

A. Dignidad humana.

60. Este Pleno sostiene que para definir los contornos internos y externos del derecho a decidir, debe acudir –por principio– al contenido que irradia el derecho a la *dignidad humana*, al ser éste el fundamento, condición y base del resto de los derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente.²⁰ Así, la dignidad humana como origen, esencia y fin de todos los derechos humanos establecidos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce una calidad única y excepcional a todo ser humano por el simple hecho de serlo, cuya plena eficacia debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción alguna.

61. Este Pleno ha sido claro en reconocer el valor superior de la dignidad humana, al afirmar que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como el presupuesto esencial del resto de los derechos fundamentales en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad y al estado civil. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en nuestra Norma Fundamental, así como en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos deriva-

²⁰ Tal y como este Pleno lo plasmó en la tesis P. LXV/2009, (registro digital: 165813) localizable el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 8, cuyo rubro es: "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES."



dos del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad.²¹

62. Este derecho fundamental constituye, además, una norma jurídica viva que no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral, sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades e, incluso, particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta –en su núcleo más esencial– como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.²²

63. Eso que llamamos dignidad de la persona humana se apoya en dos pilares, la conciencia y la libertad, como punto de partida hacia la máxima realización del libre desarrollo de la personalidad singular.²³ En el caso específico de las mujeres y personas con capacidad de gestar, este derecho adquiere los matices connaturales a sus rasgos y a las características que las definen, de manera que su dignidad funge como precondition para que puedan decidir sobre sí mismas y su proyección hacia los demás.²⁴ Así, la maternidad como posibilidad exclusiva de la mujer y personas con capacidad de gestar no puede desvincularse de su dignidad que *"es un valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás"*.²⁵

²¹ Consideraciones sostenidas por este Tribunal Pleno al resolver el amparo directo 6/2008 en sesión de 6 de enero de 2009, asunto del cual derivó la tesis referida en la nota al pie anterior.

²² Al respecto, véase la tesis 1a./J. 37/2016 (10a.), (registro digital: 2012363) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, página 633, cuyo rubro es: "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA."

²³ Llamazares Fernández, Dionisio, *Derecho de la libertad de conciencia*, tomo I, 3a. edición, España, Thomson–Civitas, 2007, página 18.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C, No. 257, párrafo 143.

²⁵ Tal y como lo ha dicho el Tribunal Constitucional español, en su sentencia 53/1985.



64. La dignidad humana reconoce la especificidad de esas condiciones singulares y –puesta en perspectiva con los elementos que enseguida serán reseñados–, se funda en la idea central de que **la mujer y las personas con capacidad de gestar pueden disponer libremente de su cuerpo y puede construir su identidad y destino autónomamente, libre de imposiciones o transgresiones**, esta concepción no puede ser de otra manera, pues parte de reconocer los elementos que las definen y el despliegue de las libertades mínimas para el desarrollo de su vida en plenitud.

B. Autonomía y libre desarrollo de la personalidad.

65. Dentro de la narrativa de la dignidad humana que, como se describió, es fuente y origen del resto de las prerrogativas de carácter específico, tienen un rol protagónico la autonomía personal,²⁶ el libre desarrollo de la personalidad y la protección del ámbito íntimo de las personas, pues consisten en la capacidad de elegir y materializar libremente planes de vida e ideales de excelencia humana, sin la intervención injustificada de terceros o del propio Poder Estatal. Este Tribunal Pleno ha sostenido que la persona tiene derecho a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida, así como la manera en que logrará las metas y objetivos que, para ella, son relevantes.

66. Se trata de un derecho personalísimo, como parte del reconocimiento a una facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcé-

²⁶ En relación con esta conceptualización, véase: "... *La autonomía alude, precisamente, a la capacidad que tienen las personas para decidir sobre todos los asuntos que les conciernen y a que estas decisiones sean respetadas por los demás. Una de las decisiones que pueden afectar a más largo plazo a la vida de las personas es la de tener o no descendencia. Pero más allá de sus consecuencias para la realización de un plan de vida personal satisfactorio, esta decisión tiene también para muchas personas un componente simbólico y religioso. Por ello en una sociedad democrática la autonomía procreativa debe ser respetada al máximo.*"

Nota extraída de: Puigpelat Martí, Francesca, "Los derechos reproductivos de las mujeres: interrupción voluntaria del embarazo y maternidad subrogada", en *Debates Constitucionales sobre Derechos Humanos de las Mujeres*, coord. Cruz Parceró, Juan A., et al, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Fontamara, México, 2a. edición, 2012, página 170.



tera.²⁷ Ante tales alcances, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente.²⁸

67. Cuando se coloca la mira en el caso específico de la mujer y personas con capacidad de gestar y el ejercicio de su dignidad en la decisión de convertirse o no en madre, se añade el componente de la libertad que goza de establecer su proyecto de vida.²⁹ Esto es así, pues la libertad "indefinida" que es tutelada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad complementa las otras libertades más específicas, ya que su función es salvaguardar la "esfera personal" que no se encuentra protegida por las libertades más tradicionales y concretas, con lo cual este derecho es especialmente importante frente a las nuevas amenazas a la libertad individual que se presentan en la actualidad.

68. La autonomía y el libre desarrollo de la personalidad brindan cobertura a la "libertad de acción" que permite realizar cualquier actividad que el individuo considere necesaria para el desarrollo de su personalidad, así como también brinda protección a una "esfera de intimidad" en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal.³⁰ En el tópico que aquí concierne, la manifesta-

²⁷ Al respecto véase la tesis P. LXVI/2009, (registro digital: 165822) localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 7, cuyo rubro es: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE."

²⁸ Como fue desarrollado por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010, fallada en sesión de dieciséis de agosto de dos mil diez.

²⁹ Sobre tal consideración, la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-355/2006, relativa a la inconstitucionalidad de la penalización absoluta del aborto, considera a la autonomía, relacionándola íntimamente con la dignidad como la capacidad para diseñarse un plan de vida y determinarse de acuerdo con él, vivir como se quiere (página 265 de esa sentencia, con consideraciones retomadas de la diversa resolución C-133-1994 del mismo órgano).

³⁰ Para mayor detalle de estas implicaciones, véase la tesis 1a./J. 4/2019 (10a.), (registro digital: 2019357) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 491, cuyo rubro es: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA."



ción directa es que la decisión de la mujer y personas con capacidad de gestar de ser madre o no, está tutelada por los alcances de este derecho, a partir de que ellas son las únicas que por su intrínseca dignidad pueden decidir el curso que habrá de tomar su vida, de manera tal que debe reconocerse la existencia de un margen mínimo de decisión íntima de interrumpir o continuar su embarazo.

69. Resulta clave detenerse en aquello que sobre este punto concreto ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos: "... *el artículo 11 de la Convención Americana*³¹ *requiere la protección estatal de los individuos frente a las acciones arbitrarias de las instituciones estatales que afectan la vida privada y familiar. Prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada de las personas, enunciando diversos ámbitos de la misma como la vida privada de sus familias. En ese sentido, la Corte ha sostenido que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública ...*"³²

70. Continúa expresando el citado tribunal regional: "*La protección a la vida privada abarca una serie de factores relacionados con la dignidad del individuo, incluyendo, por ejemplo, la capacidad para desarrollar la propia personalidad y aspiraciones, determinar su propia identidad y definir sus propias relaciones personales. El concepto de vida privada engloba aspectos de la identidad física y social, incluyendo el derecho a la autonomía personal, desarrollo personal y el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos y con el mundo exterior. **La efectividad del ejercicio del derecho a la vida privada es decisiva para la posibilidad de ejercer la autonomía personal sobre el futuro curso de eventos relevantes para la calidad de vida de la personal.***"

³¹ Artículo 11. Protección de la honra y de la dignidad.

"1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

"2. Nadie puede ser objeto de injerencias (sic) arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

"3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."

³² Cfr. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C, No. 148, párrafo 194; y *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C, No. 239, párrafo 161.



71. En esa narrativa, la citada Corte fue puntual en sostener que la decisión de ser o no madre es parte del derecho a la vida privada, subrayando que la efectividad del ejercicio de ese derecho es decisiva para la posibilidad de ejercer la autonomía personal sobre el futuro curso de eventos relevantes para la calidad de vida de la persona.³³ Asimismo, este Tribunal Constitucional reconoce la pertinencia y valor del pronunciamiento hecho por la Corte Interamericana, consistente en que "... el derecho a la autonomía reproductiva está reconocido también en el artículo 16 (e) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer,³⁴ éste es vulnerado cuando se obstaculizan los medios a través de los cuales una mujer puede ejercer el derecho de controlar su fecundidad".³⁵

72. Estas consideraciones, sirven de pauta para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación haga patente la obligación de que, en el ejercicio del control constitucional judicial de leyes y actos del Estado, es preciso ser particularmente escrupuloso en la identificación de los casos que representan una intromisión del Poder del Estado en la vida íntima de las mujeres³⁶ y de las personas con capacidad de gestar, pues la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad protege esta vertiente específica de conducir la vida a partir de las decisiones individuales, sin que éstas puedan ser limitadas mediante el uso del aparato estatal y menos aún del poder punitivo.

³³ Sobre este punto véase: *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C, No. 257, párrafo 143.

³⁴ "Artículo 16

"...

"e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos; ..."

³⁵ *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C, No. 257, párrafo 146; consideración en la que a su vez se retomaba lo sostenido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 24 (La Mujer y la Salud), 02/02/99, párrafos 21 y 31.

³⁶ Sobre este punto véanse las consideraciones sostenidas en relación con el derecho a la privacidad en *Roe v. Wade* (410 U.S. 113, 1973), sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América; versión consultada en: Beltrán de Felipe, Miguel y Julio V. González García. *Las Sentencias Básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, páginas 434-442.



73. La integración de la autonomía personal, el libre desarrollo de la personalidad y la protección de la intimidad debe entenderse como una prerrogativa interdependiente del principio de una vida digna, específicamente en la posibilidad de edificar un *proyecto de vida*. Este último concepto se deriva de una concepción amplia del derecho a la vida, articulado con derechos como la libertad y la autonomía, el cual ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁷ a propósito de los daños futuros que pueden causarse en una persona a través de la violación a sus derechos humanos. Este órgano se pronunció con el alcance de que *"el proyecto de vida atiende a la realización integral de la persona, vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten razonablemente fijarse expectativas y acceder a ellas. Ante esa concepción que se comparte, se tiene que el proyecto de vida se asocia al concepto de realización personal sustentada en las opciones que una persona tenga para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone, y demuestra la importancia de las expectativas que cada persona tiene para su vida de acuerdo con sus condiciones y su contexto."*³⁸

74. De esta forma, **el derecho a decidir funge como instrumento para ejercer el libre desarrollo de la personalidad, la autonomía personal y la protección de la intimidad, de manera que le permite a la mujer o a la persona con capacidad de gestar, en relación con la posibilidad de ser madre, elegir quién quiere ser, pues no puede perderse de vista que, desde esta apreciación, se reconoce que en la maternidad subyace la noción de voluntad, de deseo de que la vida personal atraviese por tal faceta.** En el seno de

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. (Reparaciones y Costas), expresamente señaló: *"... el denominado 'proyecto de vida' atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas. ... El 'proyecto de vida' se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone. En rigor, las opciones son la expresión y garantía de la libertad. Difícilmente se podría decir que una persona es verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación. Esas opciones poseen, en sí mismas, un alto valor existencial. Por lo tanto, su cancelación o menoscabo implican la reducción objetiva de la libertad y la pérdida de un valor que no puede ser ajeno a la observación de esta Corte."*

³⁸ Sobre este precisa aproximación se manifestó la Primera Sala de esta Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 1388/2015, fallado en sesión de quince de mayo de dos mil diecinueve.



esta controversia debe partirse del reconocimiento de la individualidad e identidad de las mujeres y las personas con capacidad de gestar, de modo que ésta es la razón por la que la libertad se juzga tan personal, tan íntima, tan fundamental, lo que constituye la raíz de la obligación estatal de brindarle un ámbito de protección.³⁹

75. No tiene cabida, para anular el derecho a decidir, una postura de corte paternalista que apoye la idea de que las mujeres o las personas con capacidad de gestar necesitan ser "protegidas" de tomar ciertas decisiones sobre su plan de vida, salud sexual y reproductiva,⁴⁰ pues ese acercamiento conlleva una desconsideración de la mujer y las personas con capacidad de gestar como seres racionales, individuales y autónomos, plenamente consciente de las decisiones que –conforme a su proyecto de vida– son las que consideran más convenientes.

76. Finalmente, tal como se mencionó en la parte preliminar de esta consideración, la sentencia que aquí se pronuncia tiene como uno de sus ejes centrales la laicidad del Estado Mexicano, la cual tiene una marcada influencia en la construcción de este pilar del derecho a decidir y una vinculación directa con el derecho fundamental de conducir la vida conforme al plan de vida que se elija.

77. Bajo ese punto de conexión, es que ese principio tiene un peso sobresaliente en el presente estudio, puesto que se vincula directamente con el libre ejercicio de las convicciones; así, se tiene que la laicidad –reconocida en los artículos 24, 40 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– se erige como uno de los elementos fundamentales del Estado Mexicano, con el que busca proteger un deber de neutralidad religiosa por parte del Estado, de manera que el gobierno no puede adoptar una iglesia oficial y debe mantenerse

³⁹ Sobre esta noción, véase: Cohen, Jean L. "Para pensar de nuevo la privacidad: la autonomía, la identidad y la controversia sobre el aborto", en *Debate Feminista*, Vol. 19, abril 1999, páginas 9-53. Texto accesible en:

http://www.debatefeminista.cieg.unam.mx/wpcontent/uploads/2016/03/articulos/019_02.pdf

⁴⁰ Cook, Rebecca J. y Cusack Simone, "Estereotipos de Género. Perspectivas legales transnacionales", Profamilia, Bogotá, 1997 páginas 85-86. Documento disponible en: https://www.law.utoronto.ca/utf1_file/count/documents/reprohealth/estereotipos-de-genero.pdf



respetuoso de todas las confesiones religiosas y del ejercicio de los derechos de libertad de convicciones ética, de conciencia y de religión.

78. Este deber de neutralidad religiosa no implica que el Estado deba mantenerse ausente o ignorar el fenómeno religioso e ideológico; por el contrario, la laicidad conlleva el deber estatal de proteger los derechos de libertad religiosa, ideológica, de conciencia y ética de las personas, para lo cual debe mantener una posición neutralmente activa.

79. La laicidad es la neutralidad del Estado ante el pluralismo de ideas y creencias, religiosas o no;⁴¹ por supuesto, lo que el Estado laico no puede hacer, es identificarse con una determinada ética o moral, ya sea que se trate de una idea confesional o no, haciéndola suya,⁴² y mucho menos utilizar controles estatales para limitar, reprimir o inhibir las libertades individuales que se identifican como parte de las convicciones personales.

80. Si bien en una democracia se debe aceptar la expresión de ideas de todo tipo de contenido, lo que comprende la expresión de ideas religiosas o espirituales,⁴³ ello no significa que el Estado pueda hacer propias o cristalizar en su sistema jurídico reglas nutridas por ese contenido y que se corresponden con el ámbito individual y privado de las personas. Es en ese contexto que, en el desempeño de la labor de impartir justicia, un Tribunal Constitucional se encuentra constreñido a velar por que los actos de autoridad obedezcan a esta lógica en un ámbito estrictamente laico y dentro del discurso de los derechos humanos.

81. La laicidad debe ser concebida como una cualidad democrática, ya que significa que el Estado respeta y valora positivamente que las personas tengan creencias religiosas, éticas, ideológicas y de conciencia, pero se asegura

⁴¹ Llamazares Fernández, Dionisio, *Derecho de la libertad de conciencia*, tomo I, 3a. ed., Navarra, Thomson-Civitas, 2007, páginas 185 a 187.

⁴² Llamazares Fernández, Dionisio, *Derecho de la libertad de conciencia*, tomo I, 3a. ed., Navarra, Thomson-Civitas, 2007, página 185.

⁴³ Trejo Osornio, Luis Alberto, *De urnas, sotanas y jueces. Nulidad de elecciones por vulneración del principio de laicidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2015, página 94.



que el Estado y las confesiones religiosas se encuentren separados.⁴⁴ Esta óptica permite advertir que **la constitucionalización del derecho a decidir reconoce la existencia de una multiplicidad de perfiles éticos, de conciencia y de religión, y se define como un presupuesto para la coexistencia armónica de cualquier convicción,**⁴⁵ en el sentido de que su diseño evita la imposición de cualquier visión por encima de otra, entendiendo al ser humano como racional y responsable de sus propias decisiones en pleno respeto de la propia autodeterminación.

82. La definición del derecho a decidir como una prerrogativa esencial de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar constituye un mecanismo de reconocimiento de su autonomía, pero trasciende a lo público en relación con la posición de plenos derechos con que éstas cuentan en el Estado Mexicano, como parte del proceso de la propia y singular definición de su identidad, y de su plena individualidad política, social, económica, laboral, sexual, reproductiva y cultural.⁴⁶

83. De esta trascendental determinación, se tiene que la laicidad se presenta en los hechos como una garantía para los derechos de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar, en cuanto mecanismo de reivindicación de la razón sobre el dogma y, consecuentemente, como un proyecto de emancipación intelectual que conlleva el reconocimiento de la libertad y autonomía de las personas en cuanto a la definición de sus convicciones y creencias.⁴⁷ Laicidad y autonomía se fortalecen mutuamente al dejar a los individuos una

⁴⁴ Celador Angón, Óscar, "Procesos electorales y laicidad en México", en Ríos Vega, Luis Efrén (coord.), *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2010, página 200.

⁴⁵ Zucca, Lorenzo, "Rethinking Secularism in Europe", en Bhuta, Nehal (coordinador), *Freedom of Religion, Secularism, and Human Rights*, Oxford University Press, Reino Unido, 2019, páginas 154 a 157.

⁴⁶ Capdevielle, Pauline y Fernando Arlettaz, *Laicidad y Principio de Autonomía. Una Mirada desde los Derechos Sexuales y Reproductivos*; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, páginas 149-171.

Artículo disponible en su integridad en el vínculo virtual:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5543/8.pdf>

⁴⁷ Zalone, Valerio, *Laicismo*, en Norberto Bobbio et al., *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2015, t. I-z, p. 856, (páginas 856-860).



esfera de soberanía amplia en la determinación de sus creencias, modelos de virtud humana y medios para alcanzarlos, así como para decidir libremente sobre los aspectos fundamentales de su existencia, entre ellos, los asuntos relacionados con su sexualidad y reproducción, sin la injerencia del Estado ni de ninguna institución.⁴⁸

84. Estas puntualizaciones son elementos clave para asegurar una convivencia plural como parte del núcleo de una sociedad democrática,⁴⁹ de manera que **es indispensable convenir en el respeto mutuo e irrestricto de las creencias y principios individuales y de la construcción personalísima de cada plan de vida y, se reitera: sin la imposición de un criterio por encima de otro, destacadamente, en aquellos tópicos sumamente complejos y que sólo pueden ser resueltos en un ámbito interno y conforme a las más íntimas convicciones personales**. Simultáneamente, esta posición constituye un rechazo tajante a la posibilidad de imponer –a través del uso del Poder Estatal– criterios que únicamente se corresponden con la conciencia individual.

C. Igualdad jurídica.

85. Realizar una apreciación en sentido contrario a lo que hasta ahora se ha manifestado, conforme a un canon que no reconozca a las mujeres y a las personas con capacidad de gestar con sus propias características y con su singular dignidad y el derecho a ejercer un plan de vida propio, conllevaría sin duda la transgresión de su derecho a la igualdad jurídica. Por este último motivo, es que líneas atrás se expresó que el derecho a la igualdad constituye también pieza fundamental en la construcción del derecho a decidir, de la misma forma que los descritos hasta ahora.

⁴⁸ En relación con esta consideración, véanse: Beltrán Pedreira, Elena, *Público y privado (sobre feministas y liberales: argumentos en un debate acerca de los límites de lo político)*, Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, números 15 y 16, 1994.

Bouzat, Gabriel, *El principio de la autonomía personal en la teoría constitucional*, La autonomía personal en la teoría constitucional. Cuadernos y Debates, Madrid, números 87 y 88, 1992.

⁴⁹ Sobre este punto véase: Vázquez, Rodolfo. *Por una defensa incondicional de los derechos de las mujeres a decidir y un mínimo de racionalidad científica*; documento consultable en su integridad en: <https://www.elsevier.es/es-revista-debate-feminista-378-articulo-por-una-defensa-incondicional-derechos-S0188947816300081>



86. Este Alto Tribunal ha sido enfático en la evolución de su línea jurisprudencial, en subrayar que el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé la igualdad del hombre y la mujer frente a la ley y ordena al legislador que proteja la organización y el desarrollo de la familia, se introdujo en la Norma Fundamental como parte de un largo proceso para lograr la equiparación jurídica del género femenino con el masculino.⁵⁰ El establecimiento constitucional de la igualdad entre el hombre y la mujer ante la ley obedeció a la discriminación histórica advertida hacia las mujeres, y planteó como objetivo permanente la eliminación de esa situación nociva; desde su inclusión expresa quedó claro que no versa sobre dar un trato idéntico o de prohibir el establecimiento de diferenciaciones, sino de lograr una igualdad real entre hombres y mujeres.

87. Este Tribunal Constitucional también ha reconocido la importancia del derecho a la igualdad y no discriminación, pues de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial ha establecido que permea en todo el sistema jurídico, y obliga a tomar en cuenta factores estructurales y contextuales, como las relaciones de subordinación en torno al género para analizar si el resultado del contenido o aplicación de normas, políticas, prácticas o programas, aparentemente neutros, genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica.⁵¹

88. De tal manera, el reconocimiento del derecho a elegir tiene la pretensión de eliminar la posibilidad de que exista una discriminación basada en género en materia de maternidad y derechos reproductivos. **Se trata de reconocer que la mujer y las personas con capacidad de gestar pueden desplegar estos derechos desde sus propias características, en un plano de igualdad de género que privilegia la capacidad femenina (y las correspondientes a cualquier**

⁵⁰ Al respecto se pronunció el criterio 1a. CLII/2007, (registro digital: 172019) localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, página 262, cuyo rubro es: "IGUALDAD JURÍDICA DEL HOMBRE Y LA MUJER PREVISTA EN EL ARTÍCULO 4o., PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES."

⁵¹ Sobre el punto véase la tesis 1a. CXXI/2018 (10a.), (registro digital: 2017989) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 841, cuyo rubro es: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES."



otra identidad de género) de tomar decisiones responsables sobre su plan de vida e integridad corporal, entendiendo por una problemática de género "... las identidades, las funciones y los atributos contruidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en favor del hombre y en detrimento de la mujer ..."⁵²

89. Es de la mayor importancia explicitar que una consideración diferente sobre la manera en que la mujer y las personas con capacidad de gestar ejercen este derecho, necesariamente implicaría afirmar que únicamente pueden desplegar su sexualidad para procrear, o bien, deben abstenerse completamente de este tipo de actos,⁵³ pues debe tenerse presente que aun el ejercicio de una sexualidad basada en el uso de métodos anticonceptivos supone una posibilidad –aunque sea mínima– de concebir; sin dejar de lado aquellos casos –cuantiosos en la realidad mexicana– en los cuales se carece de educación sexual o es difícil o imposible el acceso a métodos de control natal.

90. El derecho a decidir se construye sobre la igualdad de género que supone la eliminación de los estereotipos que pueden asignarse a la mujer (o a las personas con capacidad de gestar) en relación con su disfrute del derecho a la sexualidad. Además, en la libertad de decisión en materia reproductiva, **se trata de disociar el constructo social tradicional que empató los conceptos mujer y maternidad**, para subrayar que esto último "*no es destino, sino una*

⁵² Esto, encontrando apoyo en lo expuesto por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su recomendación general 28 (página 2), de 16 de diciembre de 2010.

⁵³ Sobre este punto, véanse: Madrazo, Alejandro "*El derecho a decidir o derecho a la procreación*" en *Derecho y Sexualidades. Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política*, Librería Ediciones, Argentina, 2010, páginas 155-167.

Morales Aché, Pedro Isabel, "*Los derechos sexuales desde una perspectiva jurídica*" en *Sexualidad, derechos humanos y ciudadanía. Diálogos sobre un proyecto en construcción*, coords. Ivonne Szasz y Guadalupe Salas, Colegio de México, México, 2008, páginas 155-158.

Cano, Luis Miguel, "*En torno a la acción de inconstitucionalidad*", en *Foro sobre la Despenalización del Aborto. Respuesta social frente a las controversias constitucionales*, comp. Javier Flores, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades, Facultad de medicina, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2009, páginas 200-209.



*acción que, para ejercerse a plenitud, requiere ser producto de una decisión voluntaria".*⁵⁴

91. Se trata, también, de eliminar supuestos de hecho o jurídicos basados en una jerarquización social de supuesto orden biológico, es decir, se trata de incorporar una visión de no sometimiento o no dominación, que "... *no tiene que ver con una concepción de la igualdad no formal, sino estructural y sustantiva, que considera fundamental incorporar datos históricos y sociales acerca del fenómeno del sometimiento integrante de un grupo que ha sido sistemáticamente excluido y sojuzgado.*"⁵⁵

92. En el marco de estas consideraciones, se advierte la importancia de sospechar, preliminarmente, de normas o supuestos jurídicos de orden punitivo cuyo único destinatario natural es la mujer (y las personas con capacidad de gestar). En este tipo de casos los operadores jurisdiccionales deben ejecutar –sobre las pautas de un análisis con perspectiva de género– una labor escrupulosa a fin de identificar si, en su caso, el cimiento de regulaciones de esa naturaleza no tiene apoyo en alguno de los rasgos negativos descritos en los párrafos anteriores.

93. **La ausencia de un reconocimiento de los elementos que definen a la mujer (y a las personas con capacidad de gestar), así como la carencia de instrumentos, como el derecho a decidir, supondrían la correlativa lesión a la igualdad de género, es decir, una discriminación basada en prácticas o costumbres ancladas en concepciones que asignan un rol social a la mujer (o a las personas con capacidad de gestar) que anula su dignidad y la posibilidad de elegir un plan de vida autónomo e individual** (lo que incluye la obligación de ser madre). Este tipo de cargas impuestas por la construcción de estereotipos redundan y se traducen en mecanismos que perpetúan el ejerci-

⁵⁴ Lamas, Marta, *El aborto en la agenda del desarrollo en América Latina*, Perfiles Latinoamericanos, vol.16, no.31, México ene./jun. 2008. Localizable en el siguiente vínculo: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532008000100004.

⁵⁵ Saba, Roberto, *"Más allá de la igualdad formal ante la ley, ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?"*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2016, páginas 30 y 123.



cio de la violencia contra mujeres, niñas, adolescentes y personas con capacidad de gestar.⁵⁶

94. Descrito el punto de contacto con el tópico de violencia de género, conviene revisar el contexto legislativo internacional y nacional, con la finalidad de destacar que su consideración es vital para apreciar en su integridad el tema que aquí se analiza. Como se advierte, **existe un hilo conductor que permite entrelazar de un modo armónico las piezas que operan como fundamento de la libertad de la mujer (y personas de las personas con capacidad de gestar) de posicionarse como única titular de su plan de vida y las decisiones coligadas a éste.**

95. En el ámbito internacional, la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**⁵⁷ (también conocida como CEDAW, por sus siglas en inglés), establece, en su parte preliminar, que los Estados Partes condenan toda forma de discriminación basada en el género, y se comprometen a tomar medidas concretas para lograrlo, tales como consagrar la igualdad de género y de sexo en sus textos supremos, así como abolir todas aquellas leyes, costumbres y prácticas que redunden en acciones discriminatorias contra las mujeres. En su artículo 2 se plasma el compromiso de seguir –por todos los medios apropiados y sin dilaciones– una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer; a lo que se debe sumar el deber de adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer [inciso f) de la misma disposición], y la derogación de todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer [inciso g)].

96. A partir de ese cuerpo normativo, destacan las recomendaciones y observaciones emitidas por el **Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer**, en su carácter de órgano que concentra a los expertos inde-

⁵⁶ Sobre este punto véase: Lagarde, Marcela, *"El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia"*. Cuya lectura se encuentra disponible en el siguiente vínculo: https://catedraunescohdh.unam.mx/catedra/CONACYT/16_DiplomadoMujeres/lecturas/modulo2/2_MarcelaLagarde_El_derecho_humano_de_las_mujeres_a_una_vida_libre_de_violencia.pdf.

⁵⁷ Ratificada por el Estado Mexicano el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno.



pendientes como mecanismo para supervisar la aplicación de la Convención recién citada. Revisar estos documentos resulta sumamente provechoso para ahondar en el alcance de los postulados contenidos en este ordenamiento internacional y observar que caminan por la misma senda de los razonamientos vertidos en esta sentencia.

97. En primer lugar, cabe destacar que el comité ha establecido que el artículo 2 ya citado, obliga a los Estados Parte a analizar sin dilación la situación jurídica (normativa) y fáctica en la que se encuentran las mujeres y a tomar medidas e implementar políticas encaminadas a la erradicación de la discriminación, incluyendo medidas legislativas (**recomendación general 28**).⁵⁸ Específicamente, en el párrafo 25 de este documento, se expresó que, en la tarea de eliminar la discriminación, la política deberá ser amplia porque debe comprender todas las esferas de la vida, tanto económicas pública y privada, al igual que al ámbito doméstico, y asegurar que todos los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y todos los niveles del gobierno asuman sus responsabilidades respectivas en cuanto a la aplicación.

98. Sobre el punto relativo a que las distintas formas de discriminación comprenden la violencia de género, esto también fue establecido en la **recomendación general 19**, con el alcance de que es un acto lesivo que afecta o nulifica el goce de los derechos humanos de las mujeres.⁵⁹ De hecho, al desentrañar el artículo 2, inciso f), se precisó que los roles tradicionales y estereotipos perpetúan la violencia contra la mujer, pues dichas prácticas pueden llegar a justificar la violencia de género como una forma de protección de las mujeres, cuyo efecto es en detrimento de sus derechos humanos.

99. Recientemente, esta recomendación 19 fue actualizada a través de la **recomendación general 35**,⁶⁰ con la finalidad de incluir el mensaje expreso de que la prohibición de violencia contra las mujeres ha evolucionado para conver-

⁵⁸ Relativa a las obligaciones básicas de los Estados parte de conformidad con el artículo 2 de la Convención, y emitida el veintinueve de diciembre de dos mil diez (párrafo 24).

⁵⁹ Emitida por el citado comité el veintinueve de enero de mil novecientos noventa y dos.

⁶⁰ En materia de violencia por razón de género contra la mujer, y emitida el veintiséis de julio de dos mil diecisiete.



tirse en un principio del derecho internacional consuetudinario, así como para reconocer que las violaciones a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, como la criminalización absoluta del aborto, son formas de violencia de género que en algunas circunstancias pueden llegar a constituir tratos crueles, inhumanos y degradantes (párrafo 18 de este texto), por lo cual, se exhortó a derogar todas las disposiciones que toleren violencia contra las mujeres; entre ellas, las que penalizan el aborto voluntario.

100. Merece también invocarse lo afirmado en la **recomendación general 24**,⁶¹ pues además de relacionarse con el tópico que será abordado enseguida del presente, en este documento se subrayó que es compromiso de los Estados eliminar la discriminación contra la mujer en lo que respecta a su acceso a los servicios de atención médica durante todo su ciclo vital, en particular en relación con la planificación de la familia, el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto. De hecho, en la línea argumentativa de esta decisión, sostuvo que es deber de los Estados que todos los servicios de salud sean compatibles con los derechos humanos de la mujer, inclusive sus derechos a la autonomía, intimidad, confidencialidad, consentimiento y opción con conocimiento de causa.

101. En el caso específico del Estado Mexicano, el Comité, al emitir sus **observaciones finales**⁶² (siete de agosto de dos mil doce), en el rubro de *principales ámbitos de preocupación y recomendaciones* instó en trabajar para revertir la puesta en peligro del disfrute, por parte de la mujer, de su salud y derechos sexuales y reproductivos, y en general a cumplir con los mandatos de la Convención, en los rubros de violencia contra la mujer, educación, empleo, mujeres indígenas en zonas rurales, familia y relaciones matrimoniales.

102. En el ámbito regional, la **Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia Contra la Mujer**⁶³ (Convención Belem do

⁶¹ Pronunciada el dos de febrero de mil novecientos noventa y nueve.

⁶² En relación con el examen que el Comité hizo de los informes periódicos séptimo y octavo combinados de México (CEDAW/C/MEX/7-8) en sus reuniones 1051a y 1052a, celebradas el diecisiete de julio de dos mil doce (véase CEDAW/C/SR.1051 y 1052). La lista de cuestiones y preguntas del Comité figura en el documento CEDAW/C/MEX/Q/7-8, y las respuestas en el documento CEDAW/C/MEX/Q/7-8/Add.1.

⁶³ Ratificada por el Estado Mexicano el doce de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.



Pará), dispone que "violencia contra la mujer" es "*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*",⁶⁴ mientras que en su artículo 6 estipula el derecho de las mujeres a ser libres de cualquier tipo de discriminación.

103. En ese mismo espacio territorial, pero ahora en relación con los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso González y Otras Vs. México (Campo Algodonero)*, este órgano señaló que "*un estereotipo de género se refiere a una pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente*";⁶⁵ y en concordancia con ello, la Corte estableció que los estereotipos no pueden ser recogidos por normas e instituciones del Estado, toda vez que las mismas son discriminatorias en contra de la mujer y funcionarían como mecanismos de violencia en contra de ésta.

104. Ese mismo tribunal regional, al resolver el *Caso de Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*, enfatizó que el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará alcanza a todas las esferas de actuación del Estado, incluyendo la legislativa, de manera que impone la obligación de formular normas jurídicas y diseñar políticas públicas destinadas a combatir toda forma de violencia contra la mujer, lo que requiere aplicar medidas que erradiquen los prejuicios, los estereotipos y las prácticas que generen violencia por razón de género. Concretamente, estableció que la exigencia derivada de esa norma internacional "*requiere la formulación de normas jurídicas y el diseño de políticas públicas, instituciones y mecanismos destinados a combatir toda forma de violencia contra la mujer, pero también requiere, la adopción y aplicación de medidas para erradicar los prejuicios, los estereotipos y las prácticas que constituyen las causas fundamentales de la violencia por razón de género contra la mujer*".⁶⁶

105. En el propio marco jurídico nacional, en sintonía con la lectura que este Pleno hace del Texto Constitucional, se tiene que la **Ley General de Acceso de**

⁶⁴ Artículo 1 de este ordenamiento en cita.

⁶⁵ Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 401.

⁶⁶ Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 215.



las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia (en cuyo artículo 4 se establecen como principios *rectores la igualdad jurídica entre la mujer y el hombre; el respeto a la dignidad humana de las mujeres; la no discriminación, y la libertad de las mujeres*), se expresa que deberá entenderse por violencia de género cualquier acción u omisión, basada en ese rasgo, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público (artículo 5o., fracción IV).

106. Consecuentemente, **salvo que se pretenda la anulación de la igualdad jurídica de la mujer (y de las personas con capacidad de gestar) mediante la imposición de medidas que eliminen por completo su derecho a decidir, es indispensable reconocer su autonomía para tener un margen mínimo de elección en relación con mantener el proceso de vida en gestación o interrumpirlo.**

107. El mandato de igualdad jurídica del hombre y la mujer ante la ley, conforme a lo dicho, se traduce en que, **frente a supuestos que garanticen que la mujer quedará sujeta a un ámbito de vida no elegido –y que impliquen que no podrá desempeñarse de la misma forma que los hombres– y otro en la que ella podrá contar con mayores oportunidades, se debe preferir este último.**

108. Conforme a estas bases, este Alto Tribunal advierte que no cabe duda que es un deber del Estado Mexicano eliminar los estereotipos que puedan traducirse en violencia de género; **los textos normativos, internacionales y nacionales, son coincidentes en la importancia de incluir como pilar y fundamento del derecho a decidir, la prerrogativa de las mujeres a no ser víctima de discriminación por género**, pues, desde su individualidad le imprime una fuerza categórica de origen a la posición de las mujeres en la sociedad.

D. Derecho a la salud (psicológica y física) y libertad reproductiva.

109. De este conjunto de elementos que forman parte de la prerrogativa que asiste a la mujer (y a las personas con capacidad de gestar) de elegir convertirse o no en madre, conforme a la naturaleza del estado psicológico y corporal en que esto se traduce, cobra especial importancia atender la fuerza que transmite el derecho a la salud en la construcción de la libertad de decidir.



110. La salud de la mujer y de las personas con capacidad de gestar, como eslabón esencial para poder elegir si prosigue o anula el proceso de gestación, debe aquilatarse –en un primer sentido– como el derecho a mantener un óptimo estado psicoemocional. Esta aproximación parte de concebir el derecho a elegir como la decisión más íntima, personal, y una de las más trascendentales, que se pueden enfrentar, de manera tal que **deben desterrarse las limitaciones que inhiban por completo la posibilidad de reflexionar, debatir en el fuero interno y analizar –conforme a las convicciones y planes personales– las posibilidades que presenta el futuro cuando, habiendo concebido, la maternidad se puede convertir en realidad, con la finalidad de mantener un pleno estado psicológico y emocional.** Es decir, aquí la presencia del derecho a la salud se asocia con la libertad mínima de poder reflexionar una decisión, lo que constituye un paso primario al resto del impacto del derecho a la salud en el derecho a elegir.

111. Esta apreciación también pretende **desmitificar** la afirmación de que el reconocimiento del derecho a decidir puede traducirse en asignar un valor menor al acto de concebir, pues por el contrario, el objetivo es apreciarlo en toda su magnitud, destacando que **sólo la participación decidida de la mujer puede brindar la mayor protección a los elementos en juego**, concretamente: su derecho a elegir y la tutela al bien constitucionalmente relevante que es el producto de la concepción (aspecto que será desarrollado a detalle más adelante), **reconociendo en todo momento la mayor trascendencia que tal dilema supone para el fuero interno de la persona (mujer o persona gestante)**, y que sólo mediante el libre ejercicio del derecho a decidir se puede garantizar la protección más adecuada de su condición psicológica.

112. Además de la vertiente recién desarrollada, también debe valorarse una segunda manifestación del derecho a la salud con impacto directo en la tutela de la mujer y de las personas con capacidad de gestar en el más amplio espectro; este Alto Tribunal ha considerado que esta prerrogativa debe interpretarse a la luz del artículo 4o. constitucional y de diversos instrumentos internacionales,⁶⁷ para dar lugar a una unidad normativa. Sobre esa base, se ha establecido

⁶⁷ El Pleno ha destacado que *"junto con el artículo 4 constitucional, el derecho a la salud se integra, entre otros, con las diversas disposiciones del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos*



que el derecho a la salud es la prerrogativa de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y es justiciable en distintas dimensiones de actividad.⁶⁸

113. Se ha sido enfático –en la línea jurisprudencial de esta Corte– que el Estado tiene un interés constitucional en procurarles a las personas en lo individual un adecuado estado de salud y bienestar;⁶⁹ y que "... *en congruencia con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano. Así, el derecho a la salud entraña libertades y derechos, entre las primeras, la relativa a controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales; y entre los derechos, el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. ... de ahí que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda*

Económicos, Sociales y Culturales y, en consecuencia, adquiere sentido interpretativo con la Observación General 14 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al resultar la interpretación autorizada del órgano internacional encargado de su aplicación", en términos de lo resuelto en el amparo en revisión 315/2010 (sic), resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de marzo de dos mil once.

Respecto de la Primera Sala, puede verse la tesis LXV/2008, (registro digital: 169316) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 457, de rubro: "DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."

Respecto de la Segunda Sala, ver la tesis 2a. CVIII/2014 (10a.), (registro digital: 2007938) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 1192, cuyo rubro es: "SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO."

⁶⁸ Tesis aislada 2a. CVIII/2014 (10a.), (registro digital: 2007938) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 1192, cuyo rubro es: "SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO."

⁶⁹ Jurisprudencia 1a./J. 8/2019 (10a.), (registro digital: 2019358) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 486, cuyo rubro es: "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL."



*una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud ...*⁷⁰

114. Entre estos precedentes, destaca lo dicho por este Tribunal Pleno en el sentido de que el Estado tiene tres tipos de obligaciones derivadas del derecho a la salud: de respeto, protección y cumplimiento (garantía).⁷¹ Dichas obligaciones garantizan "*pretensiones en términos de disponibilidad, accesibilidad, no discriminación, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud*".⁷² En cuanto a otros pronunciamientos de especial relevancia por parte de este Pleno, ameritan mención los amparos en revisión 220/2008⁷³ y 350/2014,⁷⁴ en donde categóricamente se sostuvo que este derecho se traduce en la obligación para el Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios médicos con el objeto de proteger, promover y respetar la salud, de manera preventiva, curativa, de rehabilitación o paliativa, a fin de conseguir su bienestar físico y mental, para así contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades y la prolongación y mejoramiento de la calidad de vida.

115. En esa lógica, la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 378/2014,⁷⁵ fue puntual en afirmar que el derecho a la protección de la salud se debe considerar como un derecho complejo que despliega una amplia serie de

⁷⁰ Tesis aislada 1a. LXV/2008, de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, (registro digital: 169316) localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, página 457, cuyo rubro es: "DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."

⁷¹ Tesis P. XVI/2011, (registro digital: 161333) localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, página 29, cuyo rubro es: "DERECHO A LA SALUD. IMPONE AL ESTADO LAS OBLIGACIONES DE GARANTIZAR QUE SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA Y DE ADOPTAR MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN."

⁷² Tesis aislada P. XVI/2011, (registro digital: 161333) localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXXIV, página 29, cuyo rubro es: "DERECHO A LA SALUD. IMPONE AL ESTADO LAS OBLIGACIONES DE GARANTIZAR QUE SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA Y DE ADOPTAR MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN."

⁷³ Resuelto por el Pleno de este Alto Tribunal en sesión celebrada el diecinueve de junio de dos mil ocho.

⁷⁴ Resuelto por la Segunda Sala en sesión celebrada el diecisiete de septiembre de dos mil catorce.

⁷⁵ Resuelto en sesión celebrada el quince de octubre de dos mil catorce, por mayoría de tres votos.



posiciones jurídicas fundamentales para los particulares y para el Estado, en el entendido de que la protección de la salud y el desarrollo de los correspondientes sistemas sanitarios asistenciales es una de las tareas fundamentales de los Estados democráticos contemporáneos y representa una de las claves del estado de bienestar.

116. Y, por su parte, es de importancia tener también presente lo dicho por la Primera Sala de esta Corte en cuando a que el derecho a la protección de la salud tiene dos proyecciones: una personal o individual y una pública o social.⁷⁶ La primera se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva el derecho a la integridad físico-psicológica; mientras que la segunda consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud. La problemática que aquí se analiza comprende los dos ámbitos, pues conforme a lo dicho, involucra tanto el ámbito de íntima decisión, así como la obligación de que el Estado despliegue acciones de tutela de carácter general y público.

117. Merece mención especial lo dicho en relación con esta temática por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues se encuentra centrado en el mismo entendimiento sostenido a lo largo de esta consideración, específicamente en que debe garantizarse el acceso a condiciones que le aseguren a la persona una existencia digna, incluida el cuidado de la salud, ante lo cual, los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieren para que no se produzcan violaciones de ese derecho.⁷⁷ De hecho,

⁷⁶ Jurisprudencia 1a./J. 8/2019 (10a.), (registro digital: 2019358) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 486, cuyo rubro es: "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL."

⁷⁷ Cfr. Inter alia, Corte IDH. Caso *García Ibarra y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C, No. 306. Corte IDH. Caso *de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, op. cit.*, Corte IDH. Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay, *op. cit.* Corte IDH. Caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay, op. cit.*, Corte IDH. Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, op. cit.* Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, op. cit.*, Corte IDH. Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.



esa propia Corte ha establecido, expresamente, que la autonomía reproductiva y el acceso a los servicios de salud están amparados por este derecho; así como la decisión de ser o no madre.⁷⁸

118. En términos del **comentario general 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, la obligación de respetar el derecho a la salud implica no negar o limitar el acceso igual de todas las personas a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos, y abstenerse de imponer prácticas discriminatorias en relación con el estado de salud y las necesidades de las mujeres; asimismo, los Estados deben tener en cuenta los actos de violencia desde la perspectiva de género (conforme a lo narrado líneas atrás). La obligación de cumplir o garantizar requiere en particular que los Estados adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y a las comunidades a disfrutar del derecho a la salud; requiere que los Estados emprendan actividades para promover, mantener y restablecer la salud de la población, y exige que las autoridades adopten medidas apropiadas en todos sus ámbitos de acción para hacer plenamente efectivo el derecho a la salud y, de manera específica y aplicable a este caso, la obligación de cumplir o garantizar implica el deber de prestar servicios de maternidad segura.⁷⁹

Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C, No. 112 Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, No. 63.

Asimismo, respecto de estos puntos, véase: Parra, Oscar, *"La Protección del derecho a la salud a través de casos contenciosos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos"*, en Laura Clérico, Liliana Ronconi y Martín Aldao (coords.), *Tratado de Derecho a la Salud*, Argentina, Abeledo Perrot, páginas 761-800.

Puntualmente, la citada Corte considera que *"... los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para el pleno goce y ejercicio del derecho a la salud y para lograrlo, las autoridades deben establecer un marco normativo adecuado que regule la prestación de servicios de salud, disponiendo estándares de calidad para las instituciones públicas y privadas, que permitan prevenir cualquier amenaza de vulneración a la integridad personal en dichas prestaciones, así como ejecutar programas nacionales, prever instrumentos de supervisión y fiscalización de las instituciones de salud y procedimientos de tutela administrativa y judicial ..."*; esto conforme lo resolvió en el *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*, sentencia de 23 de agosto de 2018, párr. 106; *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*, sentencia de 21 de mayo de 2013, párr. 132; *Caso Vera Vera y otros Vs. Ecuador*, sentencia de 19 de mayo de 2011, párrafo 39.

⁷⁸ Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica, *op. cit.*, párrafos 142-146.

⁷⁹ Amparo en revisión 315/2010, resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de marzo de dos mil once.



119. En ese mismo documento se hizo cita del relevante concepto de la *salud genésica*, cuyo significado es que la mujer y el hombre están en libertad para decidir si desean reproducirse y en qué momento;⁸⁰ de esta forma hay un puente natural entre el derecho a la salud y la libertad reproductiva. La noción de *derechos reproductivos*⁸¹ es vital en la construcción de nuevas estructuras sociales y su definición fundacional coincide con las consideraciones vertidas en los párrafos que anteceden: "*La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus*

Cfr. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C, No. 214.

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C, No. 125.

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C, No. 146.

⁸⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14 (2000). El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

⁸¹ Sobre este concepto, Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña apunta: "... Algunos grupos consideran que en el ámbito internacional estos conceptos surgen en la Conferencia de Teherán de 1968, cuando, por primera vez se estableció que los progenitores tienen un derecho intrínseco a determinar libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos y a obtener la información necesaria para ello. Este mismo acercamiento se repite en los documentos finales de la Primera Conferencia Mundial de la Mujer y después en los correspondientes a las conferencias intergubernamentales sobre población de Bucarest y México.

"Se dice, también, que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer proporciona la base legal internacional más acabada para los derechos reproductivos, precisamente por ser el único instrumento internacional que habla, de manera específica, de la planificación familiar. Efectivamente, en el artículo 12 de esta convención se establece, entre otras cosas, que los Estados parte deben garantizar, en igualdad de circunstancias, el acceso de las mujeres a los servicios de atención médica, en los que se comprenden los relacionados con la planificación de la familia, y en el artículo 16 se establece que, en la familia, la mujer debe tener los mismos derechos que el varón, entre otras cosas, para decidir de manera libre y responsable el número y espaciamiento de los hijos."

Documento titulado "*Una lectura de los derechos sexuales y reproductivos desde la perspectiva de género. Panorama Internacional entre 1994 y 2001*", publicado en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, consultable en el vínculo:

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art9.htm#N31>

Asimismo, sobre este mismo apunte, véase: Cook, Rebecca y Hall Martínez, Kathy, *The Application of Human Rights to Reproductive and Sexual Health; an Analysis of the Work of International Human Rights Treaty Bodies*, The Center for Reproductive Law and Policy-University of Toronto Program in Sexual and Reproductive Health Law, 2000.



funciones y procesos." "...entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia".⁸²

120. En consonancia con esta definición: "*la atención de la salud reproductiva se define como el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud y al bienestar reproductivos al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva. Incluye también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual*".⁸³

121. En este esquema, **los aspectos relacionados con la posibilidad de la interrupción del embarazo conllevan, por definición, la natural asistencia sanitaria (psicológica y física), de manera que el derecho a la salud y las libertades asociadas a éste –recién descritas– son condiciones indispensables del derecho a elegir el curso de la vida reproductiva**, como un medio de protección basado en el principio de no discriminación que implica que los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población.

122. Correlativamente, involucra que deben ser sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar diseñados para mejorar el estado de salud, físico y mental, de las personas de que se trate (no como la mera ausencia de enfermedades), es decir, a través de la aspiración permanente de buscar el bienestar integral de la persona. Esta comprensión de la salud reproductiva, conforme a las pautas apuntadas en líneas previas, implica el reconocimiento de que las personas deben estar en capacidad de llevar una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, y de tomar decisiones respecto a si desean procrear, a

⁸² Párrafo 7.2 del "Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo", Informe de la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo, documento de Naciones Unidas A/CONF.171/13/Rev.1, y párrafo 94 de la "Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer", Informe de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, documento de Naciones Unidas S/CONF.177/20/Rev.1.

⁸³ Mismo documento referido en la nota que antecede.



partir del principio de que toda mujer y toda persona con capacidad de gestar tiene derecho a beneficiarse de cuantas medidas le permitan gozar del mejor estado de salud que pueda alcanzar, entre éstas, el acceso universal a los servicios más amplios posibles de salud sexual y reproductiva, incluidos los asociados con el embarazo en todas sus etapas y en todas sus vicisitudes, sin ningún tipo de coacción o discriminación.

123. En tal contexto, conviene tener presente lo enunciado por el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas**, quien al emitir la **Observación General 22** destacó que: "... el derecho a la salud sexual y reproductiva contempla la libertad de tomar decisiones sobre el cuerpo, así como relacionadas con la salud sexual y reproductiva, que sean libres y responsables; sin que medie violencia ni coerción". Asimismo, describió que: "... deben tomarse en cuenta los patrones que reflejan la falta de igualdad social, así como la distribución desigual de las relaciones de poder con base en el género, tienen un impacto en el goce de este derecho ...".⁸⁴ Al ejemplificar, específicamente señaló que la negativa en el acceso al aborto supone una violación al derecho a la vida y seguridad; equiparable, en ciertas circunstancias, a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

124. A partir de lo anterior es posible afirmar que es obligación del Estado de prevenir razonablemente los riesgos asociados con el embarazo y con el aborto en condiciones poco seguras, lo que, a su vez, abarca tanto una valoración adecuada, oportuna y exhaustiva de los riesgos que el proceso de gestación representa para la restauración y protección de la salud de cada persona, como el acceso pronto a los servicios de aborto que resulten necesarios para preservar la salud de la mujer embarazada. Bajo este parámetro de regularidad constitucional del derecho a la salud y su protección, **no es suficiente con tener libertad para adoptar, autónomamente, las decisiones acerca de la propia salud y la libertad reproductiva, pues es fundamental contar con la correlativa asistencia para poder ejecutarlas adecuadamente**, es decir, una decisión sobre la propia salud, como terminar un embarazo, no puede ser interferida

⁸⁴ Documento titulado: "Derecho a la salud sexual y reproductiva" (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2016.



arbitrariamente y, además, debe existir toda la infraestructura para poder llevarla a cabo: servicios médicos seguros, disponibles, accesibles, aceptables, asequibles, respetuosos y de calidad.

125. Esta Suprema Corte, a través de su Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 1388/2015, en sesión de quince de mayo de dos mil diecinueve, fue concluyente en sostener que "... *el proyecto de vida se puede afectar con la continuación de un embarazo que representa riesgo para la salud al perjudicar efectivamente la salud o la vida o, simplemente, por resultar incompatible con dicho proyecto.* Por tanto, negar el acceso a la interrupción de embarazo cuando existe riesgo para la salud de las mujeres, además de los diferentes tipos de daño que puede causar, trastoca sus expectativas sobre su bienestar futuro. Además, las distorsiones del proyecto de vida individual también condicionan afectaciones a la salud de las mujeres" (página 116 de la sentencia respectiva).

126. En esa propia sentencia, y en esa misma línea argumentativa, esta Corte fue categórica en expresar que "... ***La relación específica entre salud, bienestar e interrupción del embarazo reconoce la posibilidad de acceder a una interrupción de embarazo, que sea segura, como una circunstancia que contribuye al bienestar de las mujeres, no sólo en aquellos casos en los que su integridad física se encuentre en riesgo, sino también cuando la continuación del embarazo se presenta como incompatible con su proyecto de vida ...***" (página 117 de la resolución en comentario).

127. El criterio plasmado en esa resolución fue con el alcance de que "... *observar el derecho a la salud desde la perspectiva del bienestar, permite comprender cómo el embarazo puede afectar la salud de las mujeres no sólo en aquellos casos en los que les causa una enfermedad física, sino también en aquellos casos en los que se afecta su bienestar, incluido aquello que para cada mujer signifique estar bien ...*" (página 119 de la misma determinación).

128. Correlativamente a que el derecho a la salud respalda con su contenido la elección voluntaria de la mujer, amerita otra consideración cuando la interrupción del embarazo por decisión se encuentra prohibida totalmente por la vía penal –como es el caso en análisis–, sin embargo, este Pleno se reserva



ese pronunciamiento concreto al posterior estudio de las normas impugnadas, el cual se ejecutará páginas más adelante; **recuérdese que este apartado corresponde al establecimiento del contenido del derecho que se advierte preliminarmente trastocado por la normatividad penal impugnada.**

129. De la misma manera en que se expuso para los puntos previos, queda claro que **la relación específica entre salud y derechos reproductivos forman parte de un todo cuyo centro de acción son las mujeres y las personas con capacidad de gestar**, puesto que se vincula de forma intrínseca con los atributos relacionados con el ejercicio de su propio plan de vida y la conducción de éste a través de la protección y búsqueda del más amplio bienestar en un marco de igualdad jurídica.

E. El derecho a decidir y sus implicaciones específicas.

130. Sobre la base considerativa desarrollada en los apartados previos, **este Tribunal Pleno reconoce la influencia que cada derecho y principio en la construcción del derecho a decidir**; asimismo, reconoce que todos y cada uno de los elementos que integralmente aportan la dignidad humana, la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad jurídica, el derecho a la salud (psicológica y física) y la libertad reproductiva, constituyen piezas esenciales en este entramado constitucional y convencional, que confluyen para determinar que la titularidad del referido derecho fundamental corresponde a la mujer y las personas con capacidad de gestar, y que éste consiste en la posibilidad de acceder libremente a un procedimiento de interrupción segura del embarazo.

131. La constitucionalización del derecho a decidir, permite sostener que **no tiene cabida dentro de la doctrina jurisprudencial de este Tribunal Constitucional, un escenario en el cual la mujer y las personas con capacidad de gestar no puedan plantearse el dilema de continuar o interrumpir su embarazo por un corto periodo de tiempo al inicio de la gestación, pues ello equivaldría a asumir que su dignidad y autonomía personal pueden modularse y restringirse en función de supuestos basados en un constructo social que, antes que personas independientes, las configura como instru-**



mentos de procreación,⁸⁵ lo que además, conllevaría una lesión de origen a su integridad psicoemocional al limitar las posibilidades en relación con su plan y proyecto de vida, e impediría alcanzar el bienestar integral en su carácter de meta permanente del derecho a la salud.

132. Conforme a esta narrativa, **los pilares que sostienen el derecho a decidir la vida reproductiva irradian elementos que, unidos, configuran la noción de justicia reproductiva**⁸⁶ que comprende el derecho a la autodeterminación, vinculado al principio más amplio de autonomía corporal que es el derecho a la integridad física y psicológica. La decisión de ser madre o no, una vez que ha ocurrido el momento de la concepción y conforme a la intrínseca dignidad de la mujer y de las personas con capacidad de gestar, se debe presumir racional y deliberada, que considera a la autonomía personal y al libre desarrollo de la personalidad en términos de realización y responsabilidad individual.

133. La libertad reproductiva, en su vertiente específica del derecho a decidir, implica que **no corresponde al Estado conocer o evaluar las razones para continuar o interrumpir su embarazo ya que pertenecen a la esfera de intimidad de la mujer y de las personas con capacidad de gestar**, y que pueden ser de la más diversa índole, lo que comprende razones médicas (físicas y psicológicas), económicas, familiares, sociales, entre otras.

⁸⁵ Sobre este acercamiento a "la maternidad como obligación", véase: Ferrajoli, Luigi, "La Cuestión del Embrión entre Derecho y Moral", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en el sitio web: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/61696>.

Destacadamente lo expresado en el sentido de que: "... En el debate público, el derecho de la mujer a decidir sobre su maternidad suele ser presentado como 'derecho de aborto', es decir, como una libertad positiva (o 'libertad para') que consiste, precisamente, en la libertad de abortar. Se olvida, que antes es una libertad negativa ('libertad de'), es decir, el derecho de la mujer a no ser constreñida a convertirse en madre contra su voluntad; y que la prohibición penal de abortar no se limita a prohibir un hacer, sino que obliga además a una opción de vida que es la maternidad ..."

⁸⁶ En relación con esta concepción, existen notables estudios académicos que asocian las nociones de derechos reproductivos y los procesos de justicia vinculada a la protección y tutela de grupos históricamente desprotegidos. Sobre este punto: Ávalos, Jimena, "Derechos reproductivos y sexuales" en Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana, coords. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, et al., Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, México, 2013, páginas 2265-2289.



134. La construcción y definición del derecho fundamental en comento, obtiene su forma y sustancia del tejido brindado por todos los elementos jurídicos ampliamente detallados, sin embargo, además de esas piezas, **para este Tribunal Pleno es insoslayable considerar la situación de profunda desigualdad, marginación y precariedad en que se encuentran muchas mujeres en nuestro país**⁸⁷ y la influencia de esas circunstancias en las decisiones personales que ellas toman. Lo anterior involucra una mirada interseccional de la problemática que se cierne en relación con el tema del aborto, con el objetivo de comprender –en la construcción de esta decisión– todos los factores y los grupos específicos que resienten negativamente las regulaciones punitivas en materia de interrupción del embarazo; subrayar tales aspectos es vital para emitir una decisión con implicaciones transversales y de impacto directo en la vida de las personas.

135. Un pronunciamiento integral por parte de este Tribunal Constitucional no puede dejar de observar la realidad imperante, es obligatorio emitir una sentencia consecuente con las condiciones sociales, económicas, educativas y culturales de nuestro país a fin de garantizar la necesaria conexión entre la constitucionalización del derecho a decidir y el contexto en que viven sus titulares, como parte de un mecanismo indispensable de legitimación de esta decisión.

136. Desde ese acercamiento, es insoslayable considerar que (en relación con la medición institucional hecha en el periodo 2008–2018) hay más de **50 millones de mexicanos en situación de pobreza, y más de 9 millones viven en situación de pobreza extrema**, lo que representa el 41.9% y 7.4 % de la población, respectivamente, en dos mil dieciocho.⁸⁸ En esa misma línea de

⁸⁷ Sobre este enfoque de análisis, véase: Bonifaz, Leticia, *Todas las Mujeres, Todos los Derechos*, localizable en el vínculo: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/leticia-bonifaz-alfonzo/todas-las-mujeres-todos-los-derechos>. En donde se expresa: "... las mujeres que se ven más afectadas con la penalización del aborto son las mujeres de escasos recursos porque, por las condiciones en que lo llevan a cabo, ponen en peligro su vida e incluso su libertad ..."

⁸⁸ De acuerdo con el documento "*Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008–2018*" elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL.



análisis, resulta esencial mencionar que el 16.9% de la población, es decir, más de veinte millones de mexicanos tienen rezago educativo; el 20% tiene carencia alimentaria; mientras que **el ingreso de 70 millones de personas le es insuficiente para poder adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria**. Asimismo, el 16.2% carece del acceso a los servicios de salud, sin embargo, donde aún prevalece un fuerte rezago es en el acceso a la seguridad social, pues el 57% de la población, es decir, más de 70 millones de mexicanos carecen de éste. Este aspecto resulta muy importante si consideramos que este factor contempla la protección para sus beneficiarios en casos de maternidad, enfermedad, entre otros.

137. Además, existe una gran brecha entre las poblaciones de grupos indígenas de aquellas que no son; pues mientras que en las primeras el 35% vive en situación de pobreza extrema, el porcentaje de las poblaciones que no pertenecen a este grupo es de 5.6%. Esa fisura también se presenta entre localidades rurales y urbanas, en las primeras la población en situación de pobreza extrema representa el 16.4%, mientras que en las segundas el porcentaje es de 4.5%; sin embargo, esta cifra se incrementa enormemente si se es mujer en zona rural, en donde el porcentaje de la pobreza extrema es del 45.7%.⁸⁹

138. Esta problemática está compuesta de la concurrencia de diversos aspectos indisolubles que termina por traducirse en la situación descrita líneas atrás: desigualdad, marginación y precariedad. La desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares, la pobreza extrema y el grado de marginación, son factores que impactan el acceso efectivo del derecho a la educación, factor clave para disponer de información sobre los derechos reproductivos y la posibilidad de contar con acompañamiento en materia de planificación familiar y uso de métodos anticonceptivos. Al respecto, todos los indicadores vinculados al acceso de la población que supera la edad escolar obligatoria muestran que aquella que tiene un menor nivel económico presenta los mayores porcentajes

⁸⁹ Sobre la cita de estos datos, véase: Tesis 2a. XXXII/2019 (10a.), localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, página 1541, con número de registro digital: 2019856, cuyo rubro es: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. LOS DATOS ESTADÍSTICOS PUEDEN SER SIGNIFICATIVOS Y FIABLES PARA ACREDITAR ESTE TIPO DE TRATO CONTRA LA MUJER."



en cuanto analfabetismo y rezago educativo, en comparación con las de los últimos deciles de ingreso.

139. Hay 1,449,193 niños y jóvenes de entre 3 y 19 años que no asisten a la escuela por motivos económicos (lo que representa el 21.78% de la población que no asiste a la escuela). Este porcentaje se incrementa considerablemente con el grupo de edad, pues para el grupo de 15 a 19 años, más de 1,250,000 jóvenes no asistían a la escuela por esta razón. Caber resaltar que para el ciclo escolar 2016–2017, 12.8% de los alumnos en este nivel abandonaron sus estudios y, entre las razones de deserción escolar están: falta de dinero (36.4%); se embarazó, embarazó a alguien o tuvo un hijo (4.7%); y se casó (3.4%).⁹⁰

140. Esta información no constituye un hecho aislado, temporal o circunstancial, por el contrario, se revela como una profunda crisis que sólo se ha agudizado en los últimos años; de 2018 a 2020 el nivel de pobreza y pobreza extrema se incrementó en nuestro país en cerca de 2 y 1.5 puntos porcentuales, respectivamente. Así, mientras que en 2018 se reportaron 51 millones de personas en pobreza –según se informó en los párrafos que antecede–, y cerca de 9 millones en situación de pobreza extrema, **para 2020 esas cifras se incrementaron notablemente, pues actualmente hay más de 55 millones de mexicanos que viven en situación de pobreza, y más de 10 millones en situación de pobreza extrema**, lo que representa el 43.9% y 8.5% de la población, respectivamente.

141. En esa misma actualización, destaca que la incidencia de pobreza entre menores de 18 años y adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años es de las más altas, pues representan el 52.6% y 46.1%, respectivamente. Resulta esencial mencionar que para 2020 el 19.2% de la población, es decir, más de veinticuatro millones de mexicanos tienen rezago educativo; el 22% tiene carencia alimentaria; mientras **que el ingreso de 70 millones de personas le es insuficiente para poder adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria.**

⁹⁰ Cifras presentadas en el *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018*, elaborado por el CONEVAL, 2018. Disponible en línea en la siguiente liga virtual: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf



142. Quizás la cifra más preocupante es aquella relativa **al acceso a los servicios de salud**, pues mientras que en 2018 se reportó que el 16.2% carece del acceso a los servicios de salud, para 2020 la cifra aumentó a 28.2%, es decir, pasó de 20 millones a más de 35 millones de personas que tiene esta carencia. Asimismo, en este mismo periodo el aumento de la población con esta carencia se presentó tanto en el ámbito rural pasando de 13.7% a 30.5%, como en el urbano de 17% a 27.4%.

143. Asimismo, a pesar de haberse observado una disminución en la carencia por acceso a la seguridad social entre 2018 y 2020, ésta es la carencia social que sigue representando la incidencia más alta en 2020,⁹¹ pues el 57% de la población, es decir, cerca de 70 millones de mexicanos carecen de ella. Este aspecto resulta muy importante si consideramos que este factor contempla la protección para sus beneficiarios en casos de maternidad, enfermedad, entre otros íntimamente relacionados con el tópico central de este asunto.

144. Se observa que en las cifras actualizadas al 2020 se mantuvo la brecha entre las poblaciones de grupos indígenas de aquellas que no lo son; pues mientras que el 35% del primer grupo vive en situación de pobreza extrema, el porcentaje de las poblaciones que no pertenecen a este grupo es de 6.8%. Esta fisura sigue presentándose también entre localidades rurales y urbanas; en las primeras, la población en situación de pobreza extrema representa el 16.7%, mientras que en las segundas el porcentaje es de 6.1%; sin embargo, esta cifra se incrementa enormemente si se es mujer en zona rural, en donde el porcentaje de la pobreza extrema es del 43.4%.⁹²

145. En paralelo, es ineludible observar la información estadística en materia de violencia contra la mujer; de acuerdo con el documento "**Panorama**

⁹¹ Como se puede observar, la emergencia sanitaria por la COVID-19 profundizó las carencias y desigualdades en todos los ámbitos, principalmente en el ingreso, salud, educación y alimentación de la población mexicana.

⁹² Sobre la cita de estos datos, véase: Tesis 2a. XXXII/2019 (10a.), localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, página 1541, cuyo rubro es: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. LOS DATOS ESTADÍSTICOS PUEDEN SER SIGNIFICATIVOS Y FIABLES PARA ACREDITAR ESTE TIPO DE TRATO CONTRA LA MUJER."



nacional sobre la situación de la violencia contra las mujeres¹⁹³ publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2020, y el cual recoge información de diversos levantamientos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH-2016) revela que en el país, alrededor de 44 mujeres por cada 100 han experimentado violencia a lo largo de su relación de pareja, situación que se ha mantenido en niveles similares durante los últimos 10 años.

146. En términos absolutos, la prevalencia de violencia contra la mujer en nuestro país por parte de su pareja a lo largo de su relación corresponde a 19 millones 96 mil 161, de estas, 17 millones 423 mil 291 (91%) reportaron violencia emocional, 9 millones 105 mil 693 (47%) violencia económica y/o patrimonial, 7 millones 778 mil 131 (40.7%) violencia física y 2 millones 834 mil 889 violencia sexual (14.8%).

147. En cuanto a la violencia física, los actos que más reportan las mujeres son empujones o jalones de cabello; bofetadas o cachetadas y golpes con el puño o con algún objeto; dentro de los más graves el más reportado es intento de ahorcamiento o asfixia (1.3 millones de mujeres a lo largo de su relación y casi 296 mil en los últimos 6 meses). En el caso de violencia sexual los actos más severos reportados por las mujeres son las violaciones mediante amenazas o chantajes, seguidas por las violaciones mediante la fuerza física (2.4 millones de mujeres la han experimentado a lo largo de su relación y casi 700 mil en los últimos 12 meses).

148. En México, 50.3% de las mujeres con violencia de pareja han experimentado violencia severa y muy severa a lo largo de su relación. El reporte señala que alrededor de 4 millones 580 mil 013 mujeres (24.0%) vivieron violencia muy severa (reportaron violencia física y/o sexual con emocional y/o económica y/o patrimonial), de manera recurrente. Ahora bien, entre las secuelas de la violencia se encuentran la hospitalización u operación, moretones o hinchazón, cortadas

⁹³ Panorama nacional sobre la situación de la violencia contra las mujeres, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2020. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197124.pdf



quemaduras o pérdida de dientes, hemorragias o sangrado, fracturas, aborto o parto prematuro, alguna enfermedad de transmisión sexual, pérdida de capacidades motrices, angustia o miedo, tristeza, aflicción o depresión, pensamientos suicidas e intento de suicidio (13 de cada 100 mujeres con violencia muy severa han intentado suicidarse).

149. La severidad de la violencia de pareja está asociada con las características de la relación de pareja, algunos de los principales factores son el nivel educativo de ambos, la diferencia de edad entre la pareja, los roles y estereotipos con los que tanto hombres y mujeres adoptan, la edad a la primera unión, así como la condición de hijos(as) e, incluso, el tiempo de duración de la relación. Los datos de la ENDIREH 2016 muestran que la proporción de mujeres que experimentó violencia física y/o emocional antes de que cumplieran 15 años es mayor cuando vivieron la mayor parte de su infancia en una rancharía, pueblo o comunidad pequeña; hablan una lengua indígena y/o pertenecen a un hogar indígena.

150. Ahora bien, en cuanto a la violencia contra las mujeres dentro de su entorno familiar (excluyendo del análisis a la pareja o expareja), la violencia sexual resulta ser una de las formas menos visibles. A nivel nacional, 528 mil 212 mujeres (1.1%) experimentaron algún acto de violencia sexual por parte de algún familiar, donde en la mayoría de los casos las agresiones son cometidas por el padre u otro pariente.

151. En estas mediciones destaca que la entidad federativa de Coahuila de Zaragoza está dentro de las diez entidades con mayor **violencia de pareja hacia las mujeres (42.2%)** y presenta porcentajes por encima del valor nacional en los rubros de **violencia física 3.5%, y violencia sexual 1.5%, ambos en el ámbito familiar.**

152. Esta información, tanto la relativa a los datos estadísticos relativos al rezago económico y educativo como los propios del contexto de violencia sistémica, constituye pieza clave para observar la problemática de manera integral, como otro elemento que moldee la definición de los derechos fundamentales y posibilite una revisión exhaustiva de las decisiones legislativas que trascienden tanto a éstos como a las personas que fungen como sus destinatarios; sólo así



podrá dotarse al multicitado derecho fundamental de una cualidad de transversalidad tanto en su proceso de constitucionalización como en el conjunto de acciones (legislativas y de política pública) que indispensablemente habrán de acompañar esta decisión, pues únicamente a través del trabajo gubernamental completo y exhaustivo podrá garantizarse el pleno ejercicio de la libertad de decidir y de los principios y derechos íntimamente ligados a ésta.

153. Dentro de ese discurso, **el derecho de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar a decidir constituye un instrumento de materialización de sus derechos fuente,⁹⁴ es refractario al control estatal basado en**

⁹⁴ En relación con este punto y las afirmaciones que anteceden (y aquellas que serán relativas a los alcances del derecho a decidir), resultan determinantes en sentido orientador las consideraciones sostenidas por parte de diversos Foros y Organismos operados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), llevada a cabo en El Cairo en 1994. En dicha conferencia, los Estados reconocieron el aborto en condiciones de riesgo como una importante preocupación de salud pública y se comprometieron a reducir la necesidad de abortos a través de servicios de planificación familiar más amplios y mejores, a la vez que reconocieron que, en los casos en que el aborto no fuera contrario a la ley, éste debía practicarse en condiciones adecuadas (párrafo 8.25).

Plataforma de Acción de Beijing, que fue acordada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995 (antecedida por el debate sostenido en las Conferencias mundiales que se celebraron en Ciudad de México (1975), Copenhague (1980) y Nairobi (1985)). De este documento, se destaca: "... *El aborto en condiciones peligrosas pone en peligro la vida de un gran número de mujeres y representa un grave problema de salud pública, puesto que son las mujeres más pobres y jóvenes las que corren más riesgos. La mayoría de las muertes, problemas de salud y lesiones se pueden evitar, mejorando el acceso a servicios adecuados de atención de la salud, incluidos los métodos de planificación de la familia eficaces y sin riesgos y la atención obstétrica de emergencia, reconociendo el derecho de la mujer y del hombre a la información y al acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables de planificación de la familia ...*"

En línea de construcción de las implicaciones esenciales del derecho a decidir que enseguida se expondrán, en este mismo documento destaca: "... *En ningún caso se debe promover el aborto como método de planificación de la familia. Se insta a todos los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes a incrementar su compromiso con la salud de la mujer, a ocuparse de los efectos que en la salud tienen los abortos realizados en condiciones no adecuadas¹⁶ como un importante problema de salud pública y a reducir el recurso al aborto mediante la prestación de más amplios y mejores servicios de planificación de la familia. Las mujeres que tienen embarazos no deseados deben tener fácil acceso a información fidedigna y a asesoramiento comprensivo. Se deberían ofrecer con prontitud servicios de planificación de la familia, educación y asesoramiento postaborto que ayuden también a evitar la repetición de los abortos, considerar la posibilidad de revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que han tenido abortos ilegales ...*"



arbitrariedades o prejuicios, al asumir a la mujer como un centro independiente y responsable de sus elecciones y decisiones, y es un mecanismo de reconocimiento de la mujer en toda su dimensión, con todas las implicaciones de la realidad mexicana.⁹⁵

154. Asimismo, frente al escenario de la mujer y aquellas personas con capacidad de gestar que se plantean la disyuntiva de continuar o interrumpir su embarazo, **es preciso fijar los alcances del derecho a decidir como exigencia para el Estado de implementar medidas específicas útiles para su materialización**, y cuyo contenido debe ser definido teniendo como punto de partida lo establecido en el párrafo tercero del artículo 1o. del Texto Jurídico Fundamental, en el sentido de que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

155. El proceso de constitucionalización del derecho a decidir exige la exposición clara de los fundamentos y razones que le dan origen y sustento, así como su conceptualización y asignación de su titularidad, aspectos que han sido ampliamente detallados en las consideraciones que anteceden; y, bajo ese mismo marco de apreciación, corresponde –en el presente ejercicio de interpretación y argumentación constitucional– brindar certeza sobre los alcances elementales que dan forma al derecho humano en comento.

Observación General No. 36 del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas de 2018 (párrafo 9). De hecho, en el desarrollo de las siguientes implicaciones esenciales, resulta fundamental lo manifestado por ese órgano en el sentido de que: "... *Los Estados Parte tampoco deben establecer requisitos excesivamente onerosos o humillantes para las mujeres que deseen someterse a un aborto. La obligación de proteger la vida de las mujeres contra los riesgos para la salud relacionados con los abortos peligrosos exige que los Estados Parte garanticen a mujeres y hombres, y en particular a los adolescentes, acceso a información y educación sobre las opciones reproductivas y a toda una serie de métodos anticonceptivos. Los Estados parte también deben velar por que las mujeres embarazadas tengan acceso a servicios de atención de la salud adecuados, tanto prenatales como con posterioridad al aborto ...*"

⁹⁵ En torno de estas precisiones, véase: Villoro, Luis, *¿Debe penalizarse el aborto?*, en Valdés, Margarita, *Controversias sobre el aborto*, UNAM-FCE, México, 2001, página 243. Destacadamente: "... *penalizar el aborto implica conceder al Estado el privilegio exclusivo de decidir sobre un asunto moral y atentar contra los derechos de las mujeres para imponerles su criterio. Despenalizar el aborto no implica justificarlo moralmente, menos aún fomentarlo. Implica solo respetar la autonomía de cada individuo para decidir sobre su vida, respetar tanto a quien juzga que el aborto es un crimen como a quien juzga lo contrario ...*"



156. Las anteriores consideraciones, destacadamente el contenido de los derechos y principios que sirven de fundamento de esta prerrogativa constitucional y teniendo presente el peso de las implicaciones del estado de gravidez conforme a la realidad de nuestro país– conducen a sostener que **los bordes internos y externos del derecho a elegir se traducen en las siguientes siete implicaciones esenciales:**

157. **Primera. La educación sexual como pilar de la política pública en materia de salud reproductiva.** Comprende tanto los aspectos educativos formales como amplias y robustas campañas de difusión y divulgación sobre la sexualidad humana en todas las edades del desarrollo, el aparato reproductor femenino y masculino, la orientación sexual, las relaciones sexuales, la planificación familiar y el uso de anticonceptivos, el sexo seguro, la reproducción, los derechos sexuales y los derechos reproductivos, los estudios de género y otros aspectos de la sexualidad humana, con el objetivo de alcanzar un estado específico de salud sexual y reproductiva.

158. La política pública debe cimentarse, en relación con el derecho a elegir, en que la interrupción legal del embarazo jamás constituirá o recibirá un entendimiento como método de "planificación familiar", de manera tal que las acciones estatales deben desplegarse considerando ese acto como la última opción disponible, a partir de un trabajo educativo generalizado conforme a las nociones recién precisadas. Esta labor de difusión y enseñanza deberá desplegarse de manera accesible, y sensible a los rasgos de cada grupo social o comunidad, lo que comprende el trabajo con el sector rural e indígena, así como la ejecución de políticas públicas transversales guiadas por la perspectiva de género y no discriminación que identifique las necesidades específicas de cada grupo poblacional o sector social.

159. **Segunda. El acceso a información y asesoría en planificación familiar y métodos de control natal.** A partir del contenido del derecho a la planificación familiar previsto en el citado artículo 4o. constitucional, es obligación del Estado brindar información sobre el tema, así como los servicios necesarios, lo que comprende el acompañamiento por un especialista de la salud y asesoría en planificación familiar para, en caso de decidirlo, facilitar la adopción del método anticonceptivo que se adapte a las necesidades personales, expectativas reproductivas y estado de salud.



160. Los servicios de planificación familiar y anticoncepción a que se hace referencia deben tener como finalidad prioritaria el bienestar sexual y reproductivo de las personas, manteniendo como propósitos principales: reducir el índice de abortos a través de la prevención de embarazos no planeados y no deseados, evitar la propagación de las enfermedades de transmisión sexual y coadyuvar al pleno ejercicio de los derechos reproductivos de las personas a través de una visión de género y no discriminación, de respeto a la diversidad sexual y de conformidad a las características particulares de los diferentes grupos poblacionales, con atención prioritaria en adolescentes, jóvenes, comunidades rurales, comunidades indígenas y cualquier otro grupo o sector históricamente vulnerado o con puesta en peligro de su acceso a la salud integral, o cuyo bienestar se encuentre comprometido por cuestiones de pobreza, marginación o precariedad.

161. Estas dos primeras implicaciones constituyen la base esencial del derecho a decidir; si bien esta prerrogativa comprende en su núcleo la posibilidad de interrupción de la vida en gestación, su existencia racional sólo es posible en un marco de activa participación estatal en las labores de enseñanza y acompañamiento en materia de salud reproductiva, y en el trabajo continuo para superar las condiciones de desigualdad, marginación y precariedad.

162. **Tercera. El reconocimiento de la mujer y las personas con capacidad de gestar como titulares del derecho a decidir la continuación o interrupción de su embarazo.** Esta elección corresponde en exclusiva a la mujer o persona con capacidad de gestar, pues se vincula a una de las esferas más íntimas que configuran su dignidad y su personalidad, en tanto que sólo ella puede, de acuerdo con sus circunstancias individuales, responder cómo integrará la maternidad a su plan y proyecto de vida, así como –en su caso– las razones por las que prefiere tomar la compleja decisión de interrumpir la gestación.

163. Con base en los elementos que fueron destacados en la construcción del derecho a elegir, la autonomía de la que goza la mujer (y las personas con capacidad de gestar) manifestada en la libertad de elegir el libre desarrollo de su personalidad, se instrumenta a través del reconocimiento como única titular del derecho a decidir la continuación o interrupción de su embarazo. Además, se trata de ubicar en el sitio que corresponde lo relativo al desarrollo integral del embarazo o su conclusión anticipada, que –por su propia naturaleza, por sólo



ocurrir la gestación de la vida en el cuerpo de la mujer y de las personas con capacidad de gestar–, constituye una de las decisiones más trascendentales que puede enfrentar en su propio ciclo de vida, de manera que sólo ella en su intimidad conoce la importancia de cada una de los motivos personales, médicos (físicos y psicológicos), económicos, familiares y sociales, que la orillan a tomar una decisión en un sentido u otro.

164. **Cuarta. La garantía de que la mujer o persona gestante tome una decisión informada en relación con la interrupción o continuación de su embarazo.** Es obligación del Estado proporcionar a la mujer, en un contexto de confidencialidad, la información suficiente para tomar esa decisión clave en su vida reproductiva.

165. El acompañamiento informado previo al acceso a una interrupción del embarazo en un contexto de decisión voluntaria de la mujer es clave como mecanismo de protección y garantía de los derechos, principios y bienes involucrados. Su función es poner al alcance directo de la mujer información accesible, clara, objetiva, científica y veraz sobre las implicaciones, tanto del proceso de gestación en sí mismo, como del procedimiento clínico de interrupción del embarazo, en su dimensión sanitaria, y en las consecuencias físicas y psicológicas que tal evento puede representar.

166. Esta asesoría y acompañamiento no debe brindarse de forma invasiva de manera tal que anule el derecho a decidir, por el contrario, debe conducirse con pleno respeto a la dignidad de la mujer o persona gestante, a su autonomía, al libre desarrollo de su personalidad, y a la presunción de que, a partir de la información especializada que le sea brindada, es un ser capaz, responsable y racional de tomar la decisión que corresponda conforme a su plan y proyecto de vida. Asimismo, la obligación estatal de brindarlo debe considerar el factor tiempo que es vital en este tipo de situaciones, de manera que debe ser facilitado de forma pronta, sin dilaciones y sin comprometer el ejercicio de los derechos de las personas.

167. El acompañamiento informado como presupuesto de la decisión, se apoya en su diseño (además de garantizar racionalidad en la decisión al propiciar un espacio para la reflexión a partir de información neutral) en la noción de que



el trabajo conjunto de los servicios de salud del Estado con la mujer (o la persona con capacidad de gestar) son el mecanismo más adecuado para tutelar todos los elementos en juego, es por ello por lo que este paso debe traducirse en un diálogo de confianza y atención. El acompañamiento y la asesoría médica y psicológica se revelan como un mecanismo de protección tanto del derecho a elegir como del multicitado bien constitucional; en relación con este último, debe considerarse que el ámbito de intimidad en donde ocurre el conocimiento del embarazo, su vulnerabilidad, su dependencia y su vínculo singular con la mujer, fungen como indicadores de que el Estado tiene mayores posibilidades de protegerlo si trabaja en conjunto con ella que por otras vías basadas en el control, la represión o la prohibición.

168. El carácter obligatorio de la asesoría y acompañamiento opera en el sentido de que el Estado debe proporcionarlo conforme a las características y con los fines referidos; pero **no será obligatorio recibirlo para la mujer o persona gestante**, únicamente en caso de que ésta opte voluntariamente por recibir tal acompañamiento, éste se brindará con el objetivo de dedicar un tiempo breve a reflexionar su decisión a partir de esos datos de carácter científico y neutral, todo ello con la finalidad de que esté en posibilidades de tomar una decisión en las mejores condiciones posibles. Conforme a estos elementos, el acompañamiento se define como un momento y un lugar de trabajo conjunto del Estado con la mujer embarazada o persona gestante, lo que lo define como un componente clave en la protección de los elementos en juego.

169. Asimismo, cabe destacar que todas las implicaciones del derecho constitucional a decidir que involucren una actividad médico-asistencial (como la presente), deben observar el derecho a la confidencialidad de los datos e información que la persona paciente facilite como parte del procedimiento de atención.

170. **Quinta. El derecho a decidir comprende dos ámbitos de protección de igual relevancia, claramente diferenciados y que encuentran su detonante en la elección de la mujer o persona gestante.** La propia literalidad de la expresión *derecho a decidir* revela que su ejercicio puede operar en un sentido o en otro, su relevancia radica justamente en la posibilidad de optar libremente tanto por la opción de continuar como de interrumpir el proceso de gestación.



171. Es por lo anterior, que una primera esfera del derecho a elegir corresponde a la persona que voluntariamente escoge el camino de la maternidad, y consecuentemente amerita que el Estado le brinde el acompañamiento especializado que a esa decisión corresponde, desde la atención médica y psicológica correspondiente, hasta la aplicación de los diversos tratamientos que el estado de gravidez implica, previo al momento del nacimiento, en el parto, y en la atención posterior a éste.

172. No puede dejar de señalarse que las autoridades en materia de salud deben facilitar los medios de acompañamiento, a través de la ejecución de una política pública que transmita a las personas que eligieron el camino de la maternidad la seguridad de que sus derechos serán garantizados. Cabe destacar que, en vinculación con la implicación previa (relativa a que la mujer o persona con capacidad de gestar voluntariamente podrá acceder a los mecanismos de acompañamiento y asesoría neutral que el Estado deberá proporcionarle), al momento de facilitar la información correspondiente, deberá enfatizarse que en caso de elegir la continuación y conclusión del proceso de gestación, las instituciones de salud pública brindarán la atención integral correspondiente en términos de lo expresado en el párrafo que antecede y, con exactitud, le informarán de los programas gubernamentales en materia de apoyo a la maternidad en sus diferentes vertientes.

173. Asimismo, esta vertiente del derecho a decidir implica la protección que se genera hacia el binomio **mujer o persona con capacidad de gestar/concebido** (a partir de la unidad que constituyen), con motivo de la decisión de continuar su embarazo, cuya manifestación más relevante son las previsiones constitucionales que serán detalladas más adelante.

174. La segunda esfera de protección es aquella que se deriva de la elección de la mujer o persona gestante de interrumpir su embarazo, y comprende acciones equivalentes al primer ámbito, que deberán ser desplegadas bajo los mismos principios de respeto, apoyo y calidad en su prestación. Las implicaciones específicas en relación con este sentido de la decisión serán precisadas enseguida de forma independiente.

175. **Sexta. La garantía de que las mujeres o personas gestantes que así lo decidan puedan interrumpir su embarazo en las instituciones de salud**



pública de forma accesible, gratuita, confidencial, segura, expedita y no discriminatoria. Partiendo de que el derecho a la salud en una de sus dimensiones involucra acciones de carácter prestacional, es obligación a cargo del Estado que en los hospitales de carácter público se brinde el acceso a ese derecho de forma accesible, siguiendo los más altos estándares de calidad posibles, competencia técnica, rango de opciones disponibles e información científica actualizada.

176. Los servicios de salud deben garantizar, desde la primera aproximación y contacto con la mujer o persona gestante interesada, que no exista una invasión a su esfera de intimidad que implique atentados contra su dignidad; en ese entendimiento, deben abstenerse por completo de utilizar técnicas que, de forma violenta o no, tiendan a cuestionar o imposibilitar el acceso a la interrupción del embarazo.

177. Esta caracterización del derecho a elegir implica que las autoridades sanitarias cuenten con equipo y personal capacitado, en primer lugar, en el ámbito médico enfocado en la práctica de una interrupción segura del proceso de gestación y en la eliminación de escenarios o procedimientos que puedan producir lesiones permanentes e irreparables, así como en la atención de posibles complicaciones posteriores a la intervención; en segundo lugar, involucra que ese cuerpo de especialistas disponga de aptitudes focalizadas en brindar a la mujer o persona gestante una atención que respete su dignidad, confidencialidad, libre decisión, y que permita atenderla sin discriminación y con prontitud en relación con el momento de su elección.

178. El tratamiento médico que se proporcione, así como el personal que lo aplique, deberá ser sensible y observar un trato digno para erradicar prácticas que perpetúan el ejercicio de violencia contra las mujeres y personas con otras identidades de género con capacidad de gestar, lo que implica que en todo momento deberán conducirse de forma respetuosa de la decisión de interrupción del embarazo, así como de las convicciones personales y morales de la paciente, y la realización de la intervención insoslayablemente habrá de ejecutarse de forma considerada respecto de la integridad física, emocional y mental.

179. Finalmente, si bien el personal médico tiene derecho a ejercer la objeción de conciencia, ello de ninguna manera deberá traducirse en una afectación



u obstáculo para ejercer el derecho a decidir, de manera que, tratándose de este supuesto, el especialista a cargo debe derivar a la paciente para que sea atendida por otro profesional en forma oportuna y sin dilaciones. El sistema de salud público debe garantizar en todo momento la disponibilidad de especialistas que puedan atender de manera pronta este tipo de casos, destacando que el personal de salud no podrá negarse bajo ningún supuesto a la realización de la interrupción del embarazo en caso de que la vida o salud de la persona gestante esté en peligro y requiera atención inmediata e impostergradable.

180. ***Séptima. El derecho de la mujer o persona gestante a decidir sólo puede comprender el procedimiento de interrupción del embarazo dentro de un breve periodo cercano al inicio del proceso de gestación.*** Esto es resultado del encuentro entre el derecho a elegir que encuentra su límite en la protección constitucional que amerita el no nacido.

181. La posición central de este tema y la fuerza que imprime para moldear el derecho en comento amerita que se establezcan diversas consideraciones.

F. El nasciturus como bien constitucional y su ámbito de protección en el sistema jurídico mexicano.

182. Para comenzar, conviene destacar el carácter no absoluto de prerrogativa alguna, pues un argumento que pretenda partir de la mayor jerarquía de una frente a otra no tiene cabida, ya que no distingue entre la naturaleza de los derechos y sus condiciones de ejercicio, de manera que los derechos fundamentales no son, en caso alguno, absolutos.⁹⁶ De esta forma, la relación que se entabla entre el *derecho a decidir* y la *protección del bien constitucional del no nacido* no son supuestos de excepción a esta regla y, **para efectos de este caso**

⁹⁶ Sobre este punto, aunque este asunto no versa sobre el supuesto de excepción, cabe destacar lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de *que "salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los derechos humanos no son absolutos"*. Extracto tomado de la Sentencia *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, No. 184, párrafo 174.



concreto, debe reconocerse la fuerza que uno imprime respecto del otro y el interés apremiante en tutelar tales aspectos con el objetivo de brindar un ámbito constitucional claro y consistente con la narrativa de los derechos humanos.

183. Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, se pronunció con el alcance de que *"... del hecho de que la vida sea una condición necesaria de la existencia de otros derechos no se puede válidamente concluir que debe considerarse a la vida como más valiosa que cualquiera de esos otros derechos. En otros términos, podemos aceptar como verdadero que si no se está vivo no se puede ejercer ningún derecho, pero de ahí no podríamos deducir que el derecho a la vida goce de preeminencia frente a cualquier otro derecho. Aceptar un argumento semejante nos obligaría a aceptar también, por ejemplo, que el derecho a alimentarse es más valioso e importante que el derecho a la vida porque lo primero es una condición de lo segundo."*⁹⁷

184. Asimismo, desde ahora corresponde dejar en claro que, para efectos de delimitar la **protección que en el sistema jurídico mexicano tiene el concebido**, no será materia de pronunciamiento lo relativo a identificar el momento en que inicia la vida humana, pues este Alto Tribunal con motivo de una problemática directamente vinculada al presente caso [y sólo después de haber revisado información⁹⁸ aportada por especialistas en distintas ramas del conocimiento como parte del desahogo plural de la prueba pericial *en materia de concepción y vida humana en el seno materno*, así como de escuchar las distintas comparecencias que sobre el tópico fueron convocadas], ya fue concluyente al establecer que *"... no existe unanimidad en los criterios éticos, morales, filosóficos, científicos y legales sobre el momento a partir del cual empieza la vida humana y el momento a partir del cual debe protegerse por el Estado, sustentándose afirmaciones encontradas entre sí ..."*⁹⁹

⁹⁷ Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, resueltas por este Pleno en sesión de veintiocho de agosto de dos mil ocho, página 154.

⁹⁸ Sobre este punto, cabe recordar que, durante el trámite de ese proceso constitucional, por virtud de auto de primero de agosto de dos mil siete (tomo II), se decretó la práctica *"de una prueba pericial médica en materia de concepción y vida humana en el seno materno"*.

⁹⁹ Página 127 de la ejecutoria en comento.



185. En esa misma línea de apreciación se han pronunciado diversos Tribunales Constitucionales y Regionales de Derechos Humanos,¹⁰⁰ destacando en todas las resoluciones relativas que lo propio a la pregunta *¿cuándo inicia la vida humana?* se ha considerado como un tópico insoluble en razón de que las múltiples perspectivas de abordaje ofrecen respuestas de la más diversa índole que no permiten arribar a un criterio claro y definido,¹⁰¹ con lo cual, para efectos

¹⁰⁰ Cabe hacer mención de lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano que se pronunció con idénticos alcances, véase: *"respecto a la controversia de cuándo empieza la vida humana, ... se trata de una cuestión valorada de diversas formas desde una perspectiva biológica, médica, ética, moral, filosófica y religiosa, y [esta Corte] coincide con tribunales internacionales y nacionales, en el sentido que no existe una definición consensuada sobre el inicio de la vida."* Párrafo 185 extraído de la sentencia que recayó en el *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación In Vitro) Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C, No. 257.

Continuando con la revisión de sentencias en donde se han abordado temáticas análogas, la Corte Suprema de Estados Unidos, ha señalado que: *"... no es necesario resolver el arduo problema de cuando comienza la vida, en virtud de que si los médicos, teólogos y filósofos son incapaces de ponerse de acuerdo al respecto, los tribunales no están en condiciones de especular con la respuesta ..."*. Párrafo extraído de la sentencia *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973).

La Corte Constitucional Colombiana estableció que: *"... determinar el momento exacto a partir del cual se inicia la vida humana es un problema al cual se han dado varias respuestas, no sólo desde distintas perspectivas como la genética, la médica, la religiosa, o la moral, entre otras, sino también en virtud de los diversos criterios expuestos por cada uno de los respectivos especialistas, y cuya evaluación no le corresponde a la Corte Constitucional en esta decisión ..."*. Sentencia C-355-2006, página 128, retomado de su Sentencia C-133-1994.

¹⁰¹ En el **ámbito filosófico**, por ejemplo, lo relativo al *"inicio de la vida"*, es determinado como un problema filosófico central, persistente a lo largo de toda la historia de la humanidad y carente de una solución única; sobre esta puntualización, véase, entre otros, a: Rivera López, Eduardo. *Problemas de Vida o Muerte – Diez Ensayos de Bioética*. Editorial Marcial Pons, Madrid, España, 2011, páginas 17 a 21.

En relación con los notables e importantes **avances científicos** (lo que comprende análisis de orden biológico, genético y reproductivo), la información es superlativamente importante en relación con la clara determinación de: *las fases del proceso de gestación* (cigoto, embrión y feto); *la existencia de un código genético singular y distinto al de la persona gestante*; *la formación y actividad en la corteza cerebral* (asociado a la capacidad de experimentar sensaciones); *la respiración de forma independiente*; *el funcionamiento del corazón y la actividad esencial de producir latidos*; entre otros. Sin embargo, la claridad de la información científica vinculada a cualquiera de estos elementos no se traduce en que *per se* brinden una respuesta sobre el inicio de lo que se considera *"vida"*, pues ante cada fenómeno biológico como los descritos, debe concurrir una elección que trasciende a esos elementos y que apunta a consideraciones particulares de quien analiza el tema (generalmente influenciada a su vez, por alguno de los discursos filosóficos, éticos, morales o religiosos); asimismo, cada una de esas elecciones trastoca otros aspectos relacionados con otras actividades humanas, que van, desde los *mecanismos de reproducción asistida*, atraviesan por el *uso de métodos anticonceptivos*



jurídicos, constituye una temática que excede por mucho la labor de interpretación convencional y constitucional.

186. Teniendo por definitiva la imposibilidad de determinar cuándo comienza la vida humana, pero también reconociendo que de ninguna manera ese tema podría ser materia de un pronunciamiento constitucional por parte de este Alto Tribunal, lo conveniente, a fin de delimitar el ámbito de tutela del producto de la concepción y las razones que lo sustentan, es revisar el marco jurídico nacional e internacional en relación con la titularidad de los derechos fundamentales y las nociones de protección de la vida.

187. Dentro de ese esquema de análisis, el punto de partida ineludible lo constituye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual

ordinarios y de emergencia y comprende también *consideraciones de salud ajenas a la voluntad de las personas*, por citar algunos ejemplos de esto último, considérense los casos de la *gestación de gemelos*, la *no implantación natural del blastocisto*, *abortos espontáneos*, entre otros casos menos comunes tales como *embarazos anembrionicos* (donde no se desarrolla un embrión), *cigotos caóticos* (con muchas alteraciones genéticas que impiden el desarrollo de tejidos organizados), *tumores benignos y malignos* (que pueden llegar a causar la muerte de la mujer embarazada de ese tumor), entre otros supuestos.

Sobre la complejidad de estos puntos, véanse:

Piekarewicz Sigal, Mina. *Bioética, aborto y políticas públicas en América Latina*, Revista Bioética y Derecho, Barcelona, 2015, consultable en:

https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1886-58872015000100002

Mojarro López, Mayahuel. *Las mujeres deciden, la sociedad respeta, el Estado garantiza y la Iglesia no interviene: la discusión acerca de la despenalización del aborto en México*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, páginas 15 a 65. Consultable en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12104?show=full>

Ferrajoli, Luigi. *La Cuestión del embrión entre derecho y moral*. en "Jueces para la Democracia. Información y debate" #44, Madrid, 2002, páginas 3-12.

González Juliana (coord.) *Dilemas de Bioética*, UNAM, Fondo de Cultura Económica, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2007, páginas 51 a 71.

Misma suerte (o aún más compleja) se sigue en relación con los **análisis de orden ético, moral o religioso** que, asociados en esencia al ámbito filosófico, proporcionan respuestas irreconciliables entre sí y de la más diversa índole; sobre esta vertiente de estudio, véanse:

Herrera Ibáñez, Alejandro. *El problema ético del aborto* en "Controversias sobre el aborto", UNAM, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Valdés, Margarita. *El Problema del aborto: tres enfoques* en "Bioética y Derecho. Fundamentos y Problemas actuales" (obra coordinada por Rodolfo Vázquez), Fondo de Cultura Económica, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1999.

Pérez Duarte y Noroña, Alicia Elena. *El aborto, una lectura de derecho comparado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993, páginas 13 a 25.



confiere la titularidad de los derechos humanos a las personas nacidas, como se desprende de su lectura integral, y a partir de la pauta contenida en su artículo 1o., la cual establece que "*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*"; en concordancia con ese entendimiento, se tiene que el marco secundario distingue entre la protección jurídica del no nacido, de aquella que corresponde al reconocimiento formal de un individuo como titular de derechos. Efectivamente, si bien el artículo 22 del Código Civil Federal reconoce que el concebido "*entra bajo la protección de la ley*", dicho precepto también establece que la capacidad jurídica propia de una persona se adquiere exclusivamente por el nacimiento.

188. En sintonía con lo anterior, el referido cuerpo legal, establece (artículo 337) que "*para los efectos legales, sólo se tendrá por nacido al que, desprendido enteramente del seno materno, vive veinticuatro horas o es presentado vivo ante el Juez del Registro Civil*"; es, a partir de estos elementos, que se afirma que el no nacido carece de la capacidad jurídica propia de una persona y, en términos del marco normativo nacional, no puede ser calificada como tal desde el punto de vista jurídico.

189. Por su parte, los ordenamientos de carácter internacional se ciñen a ese mismo entendimiento: La **Declaración Universal de Derechos Humanos** y el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, contienen disposiciones que se encuentran dispuestas de tal manera que se relacionan con las personas que *nacen*. Respecto del primer documento, véase: "**Artículo 1.** Todos los seres humanos **nacen** libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.". "**Artículo 2.** Toda **persona** tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. ...". "**Artículo 3.** Todo **individuo** tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona ...". En relación con el segundo ordenamiento, se observa: "... **Artículo 6. 1.** El derecho a la vida es inherente a la **persona humana**. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente ..."



190. En lo relativo a la Declaración Americana y la Convención Americana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que "... *no es factible sostener que un embrión sea titular y ejerza los derechos consagrados en cada uno de dichos artículos*" y "... *que la interpretación histórica y sistemática de los antecedentes existentes en el Sistema Interamericano, confirma que no es procedente otorgar el estatus de persona al embrión ...*"¹⁰²

191. Conforme a esta narrativa, la revisión del derecho vigente es coincidente en el sentido de que el nasciturus escapa a la noción de persona como titular de derechos humanos, de modo que el ejercicio de éstos está determinado a partir del nacimiento. El derecho a la vida no escapa a la regla de titularidad descrita en estas líneas, de manera que, aunque se trata de una prerrogativa contenida de forma tácita en el Texto Constitucional y explícita en ordenamientos convencionales,¹⁰³ éste se encuentra asociado de forma intencional con la persona nacida y no así con el producto de la concepción humana.

192. Descartado el escenario de que el embrión o el feto (dependiendo del momento de la gestación) sea *titular de derechos fundamentales* por no ser persona en el sentido jurídico de la expresión, encuentra lugar hacer mención de que el régimen jurídico no establece la protección del derecho a la vida desde la concepción (esto, como parte de revisar los diferentes caminos a través de los cuales podría configurarse el derecho a la vida del concebido).¹⁰⁴ En el caso

¹⁰² Sentencia recaída al caso *Artavia Murillo Vs. Costa Rica*, párrafos 221 a 223.

¹⁰³ Esto, en la línea jurisprudencial en que este Alto Tribunal se ha pronunciado al resolver las acciones de inconstitucionalidad; 10/2000 (resuelta el veintinueve y treinta de enero de dos mil dos); así como en la diversas 146/2007 y su acumulada 147/2007; en la primera se estableció que nuestro Texto Constitucional "... *contempla a la vida como un derecho fundamental inherente a todo ser humano ...*", mientras que en la segunda sentencia fue contundente en el sentido de que: "... *Es claro que de una primera lectura de la Constitución Mexicana, no encontramos de manera expresa en ninguna parte de la misma el establecimiento de un derecho específico a la vida, el valor de la vida, o alguna otra expresión que permita determinar que la vida tiene una específica protección normativa a través de una prohibición o mandato dirigido a las autoridades del Estado. ... la Constitución, no reconoce un derecho a la vida en sentido normativo, pero establece que una vez dada la condición de vida, existe una obligación positiva para el Estado de promoverla y desarrollar condiciones para que todos los individuos sujetos a las normas de la Constitución aumenten su nivel de disfrute y se les procure lo materialmente necesario para ello ...*" (página 175).

¹⁰⁴ Sobre estas nociones véase: Carpizo, Jorge. "*La interrupción del embarazo antes de las doce semanas*" en *Derechos Humanos, Aborto y Eutanasia*, coord. Raúl Márquez Romero (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2008), páginas 16 a 21. Texto accesible en vínculo: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2841/4.pdf>



concreto de la Norma Fundamental, como parte del debate legislativo en torno de la última reforma constitucional en materia de derechos humanos al artículo 29 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados fueron contundentes en destacar que, no obstante que no puede suspenderse en estado de emergencia el derecho a la vida, esto no debe entenderse en el sentido de que la titularidad de los derechos es a partir de la concepción.

193. En el ámbito convencional tampoco es posible encontrar que la cobertura del derecho a la vida comprenda desde el momento de la concepción; durante la construcción de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no fue aceptada deliberadamente esa inclusión; en el caso de la primera, se eligió el término "*nacen*" precisamente con el objeto de excluir a los no nacidos de la hipótesis prevista en el artículo 1 del instrumento, mientras que en relación con el segundo, en las sesiones preparatorias los redactores rechazaron la propuesta del Líbano de proteger el derecho a la vida desde el momento de la concepción.¹⁰⁵

194. Tampoco la **Convención sobre los Derechos del Niño** establece que la protección de la vida del menor comprenda desde su concepción, por el contrario, durante su proceso de elaboración la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas rechazó una propuesta que definía el concepto niño desde su concepción hasta los 18 años.¹⁰⁶ La definición contenida en la versión inicial propuesta por Polonia en mil novecientos ochenta y siete del entonces proyecto de convención, definía al niño como toda persona humana, desde su nacimiento hasta los dieciocho años. Algunos países propusieron una redacción sustitutiva al artículo primero definiendo al niño como persona desde la concepción. La imposibilidad de lograr un consenso sobre una u otra alternativa (la que proponía la concepción como elemento de la definición y la que empleaba el nacimiento

¹⁰⁵ Al respecto véanse los siguientes documentos:

UN Doc. EICN.41SR135 (1947); UN Doc. EICN.4/AC.3/SR.2, 2 f (1947); y UN Doc. EICN.4IAC.3ISR.2, 2 f (1947).

¹⁰⁶ Véanse los documentos de la Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/1349 y E/CN.4/1989/48.



para este efecto), llevó al grupo de trabajo a adoptar un texto de compromiso que eliminó la referencia al nacimiento contenida en el texto original.

195. Por lo anterior, la convención no se pronuncia sobre el particular, y los trabajos preparatorios dejan constancia de que el texto final del artículo primero tiene el propósito expreso de evitar la incompatibilidad entre la convención y la legislación nacional, en cuanto a los eventuales derechos del niño antes del nacimiento; dicha norma es de la literalidad siguiente: "*Para los efectos de la presente convención, se entiende por niño todo **ser humano menor de dieciocho años, ...***"

196. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se distingue de los anteriores a partir de la redacción de su artículo 4.1, el cual dispone que: "*Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, **en general, a partir del momento de la concepción***". Este Tribunal Pleno ya exploró a detalle la génesis de esa disposición,¹⁰⁷

¹⁰⁷ En la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, se expresó (página 168 a 170):

"... desde los trabajos preparatorios de la Declaración Americana, antecedente normativo previo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y de lo que actualmente es su artículo 4o., se hace evidente que no se enfrentó esta cuestión y se decidió no adoptar una redacción que hubiera claramente establecido como principio el derecho a la vida desde el momento de la concepción.

"La controversia surgida respecto a la forma en que debía ser recogida la protección del derecho a la vida desde la elaboración de la Declaración Americana se reflejó de manera similar en la negociación y elaboración de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El proyecto presentado contenía 88 artículos, e incluía una definición del derecho a la vida (artículo 2), en la cual se volvió a introducir el concepto, ya intentado desde el contenido de la declaración, de que 'Este derecho estará protegido por la ley desde el momento de la concepción'.

"Para conciliar los puntos de vista que insistían sobre el concepto 'desde el momento de la concepción', con las objeciones suscitadas desde la conferencia de Bogotá sobre la base de la legislación de los Estados americanos que permitían el aborto, inter-alia, para salvar la vida de la madre y en caso de estupro, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos volvió a redactar el artículo 2 (derecho a la vida) y decidió por mayoría de votos introducir, antes de ese concepto, las palabras 'en general'. ...

"En los trabajos preparatorios se destaca que el relator propuso en esta segunda oportunidad de discusión de la definición del derecho a la vida, eliminar la frase final entera '... en general, desde el momento de la concepción'. Repitió el razonamiento de su opinión disidente, es decir, que se basaba en las leyes sobre aborto vigentes en la mayoría de los Estados americanos, con la siguiente adición: 'para evitar cualquier posibilidad de conflicto con el artículo 6, párrafo 1, del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derecho Cívicos y Políticos, que establece este derecho únicamente de manera general'.



para concluir que la expresión "en general" tenía como destino específico permitir que los Estados en los cuales se hubiere ya previsto la realización de abortos (a la fecha de la firma de la convención) o en los Estados que posteriormente aceptaran esta legislación, no se diera una condición de violación a las obligaciones que iban a adquirir con la firma y ratificación de dicho tratado.

197. Con base en lo anterior, se tiene que la expresión "*en general*" prevé la posibilidad de que existan excepciones y, por tanto, es dable afirmar que no se protege al nasciturus en un alcance absoluto y, en todo caso, es útil para subrayar que el uso de tal vocablo conduce a entender que la protección de la vida admite excepciones previstas en la ley. Tan es así que, al depositar el instrumento de adhesión respectivo, el Estado Mexicano formuló la siguiente declaración interpretativa: "*Con respecto al párrafo 1 del artículo 4o., considera que la expresión 'en general' usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida 'a partir del momento de la concepción', ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.*"

198. Resulta concluyente que la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, al dictar sentencia el veintiocho de noviembre de dos mil doce en el **Caso Artavia Murillo y Otros ("Fecundación in vitro") Vs. Costa Rica**, se pronunció de la siguiente forma: "*La Corte ha utilizado los diversos métodos de interpretación, los cuales han llevado a resultados coincidentes en el sentido de que el embrión no puede ser entendido como persona para efectos del artículo 4.1 de la Convención Americana. Asimismo, luego de un análisis de las bases científicas dispo-*

"En los referidos documentos de creación de la Convención Americana, se establece también que la mayoría de los miembros de la Comisión creyeron que, por razones de principio, era fundamental formular la disposición sobre la protección del derecho a la vida en la forma recomendada al Consejo de la Organización de Estados Americanos en su Opinión (primera parte). Se decidió, por tanto, mantener el texto del párrafo 1, sin cambios.

"En la conferencia diplomática que aprobó la Convención Americana, las delegaciones del Brasil y de la República Dominicana presentaron enmiendas separadas de eliminación de la frase final del párrafo 1 del artículo 3o. (derecho a la vida), o sea: 'en general, desde el momento de la concepción'. La delegación de Estados Unidos apoyó la posición del Brasil. La delegación del Ecuador apoyó, en cambio, la eliminación de las palabras 'en general'. Por fin, por voto de la mayoría, la conferencia adoptó el texto preliminar sometido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y aprobado por el Consejo de la Organización de Estados Americanos, el cual continúa hasta el presente como texto del artículo 4o., párrafo 1, de la Convención Americana."



nibles, la Corte concluyó que la 'concepción' en el sentido del artículo 4.1 tiene lugar desde el momento en que el embrión se implanta en el útero, razón por la cual antes de este evento no habría lugar a la aplicación del artículo 4 de la convención. Además, es posible concluir de las palabras 'en general' que la protección del derecho a la vida con arreglo a dicha disposición no es absoluta, sino es gradual e incremental según su desarrollo, debido a que no constituye un deber absoluto e incondicional, sino que implica entender la procedencia de excepciones a la regla general".¹⁰⁸

199. No obstante las consideraciones que anteceden sobre la imposibilidad de ser titular de derechos o de que el derecho a la vida no extiende su entendimiento desde el momento de la concepción, esto de ninguna manera se traduce en que el embrión o feto carezca de un delimitado ámbito de protección, por el contrario, **este Alto Tribunal reconoce una cualidad intrínseca en el nasciturus, con un valor que se asocia a sus propias características en tanto se trata de la expectativa de un ser –con independencia del proceso biológico en el que se encuentre– y cuyo desarrollo es constante conforme avanza el proceso de gestación.**

200. El embrión o el feto tiene un valor inherente de la mayor relevancia por su propio peso en tanto constituye la posibilidad del nacimiento de un ser humano, por lo que ciertamente existe un interés fundamental en su preservación y desarrollo.¹⁰⁹ Si bien queda claro que el embrión o feto no es titular de derechos humanos, el interés en brindar un espectro de protección se ciñe a la propia expectativa que por definición constituye; **sólo podrá considerarse titular de derechos fundamentales a la persona que nace viva, y ésta sólo puede existir si el Estado procura un ámbito de protección a su natural paso previo: el proceso de gestación.**

201. **Del propio Texto Fundamental es posible extraer pautas para cons-
truir este interés esencial de protección y tutela:** las fracciones V del apartado A

¹⁰⁸ Párrafo 264 de esa resolución.

¹⁰⁹ Al respecto, véase: Dworkin, Ronald, "Life's Dominion, An Argument about Abortion, Euthanasia and Individual Freedom", Vintage Books, Nueva York, 1994.



y XI, inciso c), del apartado B, ambas del artículo 123 constitucional, establecen previsiones equivalentes (en razón de cada régimen laboral) consistentes en que la mujer embarazada no realizará trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; así como la fijación de plazos previos y posteriores al parto para que las mujeres gocen de días de descanso.¹¹⁰

202. Por su parte, la fracción XV del apartado A de la misma norma constitucional dispone que el patrón está obligado a organizar el trabajo de tal manera que resulte en la mayor garantía para el producto de la concepción, literalmente de la siguiente forma: *"El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas"*.

203. Sobre tales porciones normativas este Tribunal Pleno ha establecido que, si bien tales disposiciones protegen directamente a la mujer embarazada, dada la vinculación que la salud de la madre tiene con el embrión o feto, en definitiva son normas que también atienden a la protección del no nacido.¹¹¹

204. Con base en dichos elementos, **este Alto Tribunal es concluyente en afirmar que el proceso de gestación constituye un valor constitucionalmente relevante vinculado a la expectativa del nacimiento de un ser humano a partir de la existencia de un feto o embrión, categoría que implica su reconocimiento como un bien que ineludiblemente amerita la protección de los poderes públicos del Estado por lo que es en sí mismo**, por su relevancia

¹¹⁰ Sobre estas precisiones, véase: Carpizo, Jorge *"La interrupción del embarazo antes de las doce semanas"* en Derechos Humanos, Aborto y Eutanasia, coord. Raúl Márquez Romero (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2008), página 30. Texto accesible en vínculo: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2841/4.pdf>.

¹¹¹ Tal y como se puede advertir en la sentencia previamente citada, que recayó a la acción de inconstitucionalidad 10/2000, resuelta el veintinueve y treinta de enero de dos mil dos.



intrínseca. Además, **el periodo prenatal también amerita la tutela correspondiente asociada a la protección conjunta que corresponde a las mujeres que, en su ejercicio del derecho a elegir, optan por el camino de la maternidad como plan y proyecto de vida.**

205. El aumento progresivo del proceso de gestación como bien constitucional, es un factor determinante en esta apreciación y en la ineludible conclusión de que al nasciturus le asisten medidas de protección de orden público, las cuales se intensifican de conformidad con el propio avance del embarazo.

206. **El acrecentamiento a lo largo del tiempo de la valía de este bien constitucional, está asociado a que el paso de las semanas de gestación significan el desarrollo de las características que pueden incluirse en cualquier debate sobre aquello que define a un ser humano**, el cual es un proceso que ocurre gradualmente y sin ningún tipo de pausa; además, ese rasgo fundamental debe ser visto en simultáneo con el aumento en la posibilidad de que sobreviva fuera del seno materno de manera independiente. Estos rasgos de corte biológico se traducen jurídicamente en que el ámbito de protección se extiende de la misma manera: progresivamente, de forma que la ausencia de titularidad de derechos no constituye obstáculo para conferirle, en esa misma lógica, un ámbito de protección que se despliegue de manera correlativa.

207. **El desarrollo que semana a semana, mes a mes, se sucede en el proceso de concepción humana, revela un perfeccionamiento progresivo que se extiende durante todo el periodo de gestación**; la ciencia médica¹¹² es coincidente en señalar que las fases, etapas y acontecimientos por las cuales atraviesa –en términos generales– el producto de la concepción durante el periodo prenatal son los siguientes:

¹¹² Con información obtenida de:

<http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/infografias/desarrollo-bebe>

Filkenstein Leopoldo, "Embarazo, parto y primer año de vida", Pampia Grupo Editor, páginas 69 a 102.

T.W. Sadler, *Embriología Médica*, Langman, Wolters Kluwer, 2016;

Keith L. Moore, et al., *Embriología Clínica*, Editorial Elsevier, 2013;

Bruce M. Carlson, *Embriología Humana y Biología del Desarrollo*, Editorial Elsevier, 2014; y Cunningham et al., *Obstetricia*, Editorial McGraw-Hill, 2015.



208. **Primer mes.** El óvulo fecundado empieza a dividirse y recibe el nombre de huevo o cigoto. Entre el **sexto y séptimo día** se adhiere a la pared del útero, lo que lo convierte en un embrión. Hacia la **semana tres** del desarrollo, la masa celular que lo constituye se divide en tres capas estructurales: ectodermo, mesodermo y endodermo, cada una de estas capas será la base del desarrollo de distintos órganos y tejidos. Se empiezan a formar las extremidades, el corazón, los pulmones y el tubo neural (que se convertirá en cerebro y médula espinal). Es también en estas **primeras semanas** cuando se forman la placenta y el cordón umbilical y el revestimiento del útero se engrosa. Estas modificaciones, entre otras, son las que permitirán albergar y alimentar al embrión. El peso aproximado en esta fase es de 0,5 gramos y su tamaño es de 1 centímetro.

209. **Segundo mes.** Mientras que en la etapa anterior se forman las capas que serán la base de los órganos, en la fase embrionaria comienza la formación efectiva de éstos. Se comienzan a desarrollar el estómago, el intestino, el hígado y el páncreas. Los huesos comienzan a reemplazar paulatinamente a los cartílagos (en la parte superior comienza la formación del húmero, el radio y el cúbito), se distinguen los dedos de manos y pies, se empiezan a formar los músculos, los nervios, la médula ósea y aparecen los riñones; se distinguen las facciones de la cara, aunque los párpados estén cerrados. En esta etapa, el útero ya ha comenzado a expandirse y el líquido amniótico conforma el medio ambiente del embrión, protegiéndolo y manteniéndolo a una temperatura constante y conveniente.

210. En la **sexta semana** existen algunos movimientos espontáneos, debido a que están formadas las articulaciones que permiten flexionar las incipientes extremidades y destaca también que en la **séptima semana** hay surcos y rasgos digitales. En la **octava semana**, última de la etapa embrionaria, los dedos ya se encuentran separados y los movimientos ya no son espontáneos, sino voluntarios. Asimismo, continúa la osificación de los miembros y extremidades, y se completa el diafragma. Sin embargo, en esta etapa del desarrollo aún no existe identificación sexual. El peso aproximado en esta etapa es de 2 a 3 gramos y el tamaño de 4 centímetros.

211. **Tercer mes.** La **novena semana** marca el inicio del periodo fetal. Aparece el sistema óseo y hacia la **semana doce** se diferencian los órganos sexuales. Los dedos de las manos y de los pies tienen uñas suaves. Los movimientos se



intensifican y todos los órganos del cuerpo comienzan un proceso de maduración fetal. En el transcurso del **último mes del primer trimestre** la placenta ya está completa y cumple funciones de nutrición y limpieza. Por su parte, el líquido amniótico se renueva cada tres horas, el feto deglute este líquido en cantidades pequeñas, con lo cual comienza a practicar el acto de deglutir. A partir de este periodo ya puede orinar y es hasta esta etapa en la cual comienza la eritropoyesis del feto en el hígado, esto es, la formación de sangre. El peso aproximado en este mes es de 20 gramos y el tamaño de 10 centímetros.

212. **Cuarto mes.** A principios del **segundo trimestre** aumenta ostensiblemente la cantidad de líquido amniótico y la placenta trabaja a pleno, cumpliendo funciones respiratorias, nutricionales, excretorias y endocrinas, el propio feto produce una forma primitiva de excremento y orina. En la **décima tercera semana** el feto tiene en su piel un vello fino que lo ayuda a conservar el calor, en esa misma semana las células nerviosas se multiplican con rapidez y el cerebro se ha dividido en dos hemisferios; cuenta con tejido muscular y óseo más desarrollado; la piel es rosada, transparente y tiene huellas digitales. Hacia la **décimo cuarta y décimo quinta** semanas se mueve, patea, deglute y puede oír las voces del exterior, fruncir el ceño, hacer muecas y ya cuenta con cuerdas vocales. Desarrolla las papilas gustativas y los bulbos y el nervio olfatorio se forman completamente; asimismo, en la **décima sexta semana** su cabeza se encuentra mucho más erguida. El peso aproximado en este mes es de 100 a 200 gramos y el tamaño de 15 centímetros.

213. **Quinto mes.** El cerebro del feto crece 90 gramos cada mes aproximadamente, lo que permite una mayor maduración de su sistema nervioso y con ello, el fortalecimiento de sus sentidos; las extremidades están en proporción con la cabeza y el torso; en cuanto a órganos reproductores, en el sexo masculino los testículos empiezan a descender, y en el sexo femenino se encuentran formados todos los folículos ováricos primarios. El tacto es más fino y es capaz de sentir diferentes temperaturas. Su gusto puede diferenciar lo amargo de lo dulce. La mayoría de sus dientes ya están formados, aunque no asomarán hasta varios meses después de nacido. El feto puede mover los ojos, duerme y se despierta en intervalos regulares. Comienzan a funcionar las glándulas sebáceas. Su cuerpo se encuentra cubierto de vérnix, sustancia grasosa y protectora. El peso aproximado en este mes es de 245 gramos y el tamaño de 25 centímetros.



214. Hacia la **semana décima séptima** se puede advertir una percepción del propio cuerpo del feto (por ejemplo, a través de juntar las manos), mientras que en las siguientes dos semanas (**décimo octava y décimo novena**) hay un incipiente desarrollo del oído, el feto ahora ya traga grandes cantidades de líquido amniótico que elimina a través de la orina (a partir de ese punto del desarrollo el líquido amniótico está producido en un 90% por su riñón y además empieza a acumular algunos desechos en sus intestinos. En el perfeccionamiento que se nota en la **vigésima semana** destaca que la piel del feto es de un color rojizo porque todavía no ha acumulado suficiente grasa debajo de ella, aunque se empieza a engrosar y ya cuenta con sus respectivas capas.

215. **Sexto mes.** Llegada la **semana vigésima** el feto tiene un rostro bien definido, con pestañas y cejas. Su piel está arrugada y ya se ha vuelto opaca en lugar de transparente. Hace movimientos más rápidos y explora su entorno y sus propias extremidades. Identifica sonidos, responde a la música y presenta movimientos oculares, así como respuesta de parpadeo y sobresalto; cuenta con un aparato respiratorio inmaduro, alterna breves periodos de sueño y vigilia y ya luce las proporciones que tendrá al nacer. El peso aproximado en este mes es de 640 gramos y el tamaño es de 30 centímetros.

216. Alrededor de la **vigésima primera y vigésima segunda semana** la médula ósea empieza a producir glóbulos rojos, función que hasta ese momento era cumplida por el hígado y el bazo. De cualquier forma, el primero deja de producir glóbulos rojos unas semanas antes del parto y el bazo, en la semana 30 de embarazo. Hacia las **semanas finales del segundo trimestre** empiezan a funcionar los **receptores del tacto** del feto, que están extendidos por todo su cuerpo porque ya tiene listas las conexiones con la corteza cerebral, asimismo, el sistema límbico del **cerebro**, compuesto por un conjunto de estructuras relacionadas con las respuestas emocionales, la memoria y el aprendizaje, se encuentra en pleno desarrollo.

217. **Séptimo mes.** En esta etapa ocurre una maduración fetal de los pulmones y el esqueleto, aumenta notablemente su tamaño y comienza a tener rudimentarios movimientos respiratorios. La activación de melanocitos pigmenta los ojos y la piel. El feto comienza a posicionarse para el parto. Destaca que hacia la **semanas vigésima sexta y vigésima novena** el desarrollo de los



pulmones los torna aptos para respirar aire, con párpados que pueden abrirse y cerrarse. En este momento la médula ósea comienza la formación de células. El sistema nervioso central está plenamente formado en lo que corresponde al periodo fetal y es capaz de controlar algunas de las funciones corporales. El peso aproximado en este mes es de 1200 gramos y el tamaño es de 40 centímetros.

218. Destaca que durante las semanas precisadas se produce un hecho crucial en su desarrollo cerebral: en la superficie lisa del cerebro se empiezan a formar los pliegues y circunvalaciones características de la corteza cerebral, incrementándose la cantidad de tejido. Esas hendiduras son el resultado de las conexiones que se producen entre las células nerviosas y que permiten que pueda percibir imágenes, sonidos, olores, sabores y sensaciones táctiles.

219. **Octavo mes.** Conforme a lo señalado en el mes anterior, los pulmones continúan su proceso de maduración y el feto puede presentar hipo (acto que se desarrolla incipientemente desde la **vigésima primera semana** y prepara el feto para respirar en el exterior). Desarrolla tejido muscular y grasa, y almacena hierro en el hígado. El feto puede patear y tiene la piel color rosa y lisa. El peso aproximado en este mes es de 2500 gramos y el tamaño es de 45 centímetros.

220. Asimismo, durante las **semanas vigésima novena hacia el final del periodo gestacional**, el cerebro se vuelve más irregular con acanaladuras y hendiduras, resultado de las conexiones que las células nerviosas llevan a cabo (y que ya fueron destacadas en las semanas previas). El cráneo cuenta con una peculiar estructura que tiene una función muy específica, tanto en el momento del parto como en los primeros años de vida, pues permite que los huesos que lo integran se superpongan entre sí durante el parto y que tras el nacimiento, los huesos vuelvan a su posición. Pero, además, las suturas abiertas permiten el desarrollo del cerebro que se produce en un 80 por ciento el primer año de vida.

221. **Noveno mes.** Hacia la **trigésima tercera** semana ya puede fabricar sus propias células sanguíneas. Los órganos ya se encuentran bien desarrollados y los pulmones están listos para funcionar por su cuenta. Entre las **semanas trigésima quinta y trigésima octava** el feto perfecciona la habilidad de prender objetos con la mano; desarrolla cabello grueso y brotes mamarios en ambos sexos. Hacia la **semana trigésima novena**, el proceso fetal ha terminado y



empieza a descender por el hueco pélvico, está a punto de nacer. El peso aproximado en este último mes es de 3000 gramos y el tamaño de 50 centímetros.

222. Revisado a detalle el proceso de perfeccionamiento gestacional como una realidad biológica incuestionable, que añade en su desarrollo cambios cualitativos de naturaleza somática y psíquica que obligan a que ello tenga un reflejo en el status jurídico del sujeto vital.¹¹³ Esto es justamente lo que subyace a su condición de bien constitucional que exige un ámbito de tutela y del dictado de previsiones especiales en razón de su singularidad y de sus propias características superlativas que son definidas por sus propios rasgos vinculados al proceso humano de reproducción.

223. La revisión de cada paso del proceso de perfeccionamiento del desarrollo de la gestación, conduce a la innegable verdad de que aumenta la capacidad del organismo para sentir dolor, experimentar placer, reaccionar a su entorno y sobrevivir fuera del vientre materno, así como su viabilidad para ser persona; cada semana que transcurre se suceden eventos fundamentales que subrayan la importancia del bien constitucional, su singularidad y trascendencia inherente a la humanidad en su conjunto; consecuentemente, de forma sincrónica se acrecienta la obligación prioritaria del Estado para protegerlo conforme ocurren tales acontecimientos, constituyendo su salvaguarda un interés apremiante que debe traducirse en la implementación de acciones permanentes con el objetivo de brindar el más amplio resguardo.

224. La apreciación integral del proceso de gestación permite, para efectos de la problemática concreta, realizar una mejor integración cuando se observa en relación con el derecho constitucional de las mujeres y personas gestantes a decidir, pues permite jurídicamente establecer un espacio para que ambos puedan desenvolverse y tener un lugar determinado. El carácter no absoluto de ningún derecho fundamental frente a otro y las particularidades de la vida en formación como un bien cuyo valor crece progresivamente, son los

¹¹³ Sobre esta noción, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional Español 53/1985 de 11 de abril de ese año (Caso Despenalización del Aborto), consultada en: López Guerra, Luis. *Las Sentencias Básicas del Tribunal Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2008, páginas 138-153.



rasgos que, en definitiva, permiten conciliar el derecho a elegir frente a la protección constitucional del concebido, a partir de la singular relación que la mujer guarda con éste.

225. Como se advierte, la definición del no nacido como bien constitucional en el sistema jurídico mexicano tiene múltiples implicaciones que se relacionan con diversas obligaciones a cargo de los poderes públicos, todas ellas de enorme amplitud y trascendencia.

226. La protección de la vida en gestación no puede presentarse como antagónica a la de las mujeres y las personas gestantes, quienes no sólo son titulares de derechos y gozan de inmunidad frente a la injerencia del Estado en decisiones que corresponden a su vida privada, sino que sólo protegiéndolas a ellas y a través de ellas es que el Estado puede proteger, a su vez, ese bien constitucionalmente relevante.

227. En esa línea argumentativa corresponde afirmar que, para efectos de la protección del periodo prenatal, bajo las implicaciones del derecho a decidir que fueron precisadas líneas atrás, **el escenario que este Tribunal Constitucional concluye como aquel que mejor permite salvaguardar su valor inherente, es el trabajo conjunto del Estado con la mujer embarazada o persona gestante, mediante el despliegue de una política gubernamental cuyos cimientos sean la más amplia tutela de todos los derechos y bienes involucrados** (conforme al contenido y alcances de las siete implicaciones esenciales que fueron precisadas).

228. La labor común del Estado con la mujer o persona gestante, es la manifestación inicial de la manera en que debe desplegarse la protección jurídica del nasciturus en la etapa inicial del periodo de gestación, de manera que coexista el respeto del derecho a decidir y el compromiso de que las políticas públicas y los funcionarios brinden un amplio espectro de tutela a la mujer o persona gestante, que le permita (esencialmente a través de los servicios de asesoría y acompañamiento) tomar una elección informada, lo que constituye una protección del embrión o feto que se manifiesta de manera no invasiva y en observancia de la autonomía reproductiva.

229. No puede dejar de subrayarse que esos términos son la manifestación directa de la tutela del multicitado bien constitucional, pero **el punto base y**



detonante de la tutela más integral subyace en la ejecución de las tareas que de forma indirecta y primaria deben extenderse a través de los servicios educativos, de divulgación, asesoría y acompañamiento en planificación familiar y, en general, en la implementación de acciones para superar las condiciones de desigualdad, marginación y precariedad que puedan poner en riesgo la protección efectiva de los derechos y bienes involucrados.

230. Lo dicho en el párrafo que antecede, **involucra una protección de doble alcance, en la medida que para dotar de protección efectiva al nasciturus las acciones públicas a cargo del Estado Mexicano deben encaminarse a proteger efectivamente los derechos de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar**, esto comprende las implicaciones esenciales del derecho a decidir, asegurando atención prenatal a todas las mujeres, adoptando medidas efectivas de compatibilidad de la maternidad con los intereses laborales y educativos; abatiendo la mortalidad materna y garantizando la igualdad de acceso a oportunidades educativas y laborales.¹¹⁴

231. Las anteriores consideraciones respaldan la noción de que **el derecho a decidir, en relación con la mujer o persona gestante que opta por la interrupción del embarazo, sólo tiene cabida dentro de un breve plazo cercano a la concepción, como un mecanismo para equilibrar los elementos que coexisten y brindar un ámbito de protección tanto al concebido como a la autonomía reproductiva**, un espacio donde la tutela de ambos sea posible.

232. **Sirva esta determinación para dejar zanjado, desde una perspectiva de justicia constitucional guiada por los derechos humanos, lo inviable que sería conducir este complejo debate desde posiciones absolutas ubicadas en cualquiera de los dos extremos**, desde argumentar una protección irrestricta de la "vida" hasta aquellos discursos que parten de un dominio y libertad sin límites de todo aquello que ocurre en el cuerpo de la mujer o la persona gestante. La decisión judicial que aquí se toma, como puede apreciarse, se aparta

¹¹⁴ Rebecca J. Cook, et al, *"Salud reproductiva y derechos humanos. Integración de la medicina, la ética y el derecho"*, 2a. ed., trad. Adriana de la Espriella, Colombia, Profamilia, 2005.



de esos falsos debates y se orienta por un ejercicio de conciliación, integración y ponderación de los principios, derechos y bienes constitucionales involucrados.

233. El tema central de la decisión de **este Tribunal Constitucional reconoce la enorme complejidad de la materia de análisis, y guía su criterio por el interés apremiante de brindar un marco de interpretación constitucional que concilia de la forma más óptima posible los elementos involucrados a través de un sustento argumentativo orientado a ofrecer una respuesta a cada una de las aristas.** El derecho a decidir y el bien constitucional que constituye el no nacido son dos elementos que obligadamente deben analizarse sin soslayar ningún aspecto de cada uno de ellos, tal como fue tejido en las páginas que anteceden.

234. Es bajo ese hilo conductor, que **la solución que se plantea es la que se considera más equilibrada y orientada por el principio de la dignidad humana que atiende tanto a los derechos de las mujeres y personas con capacidad de gestar como al valor inherente del no nacido.** Frente a la consideración de que el problema de fondo es un caso límite en el ámbito del derecho, **la respuesta que se brinda no se ubica en sus puntos extremos sino en una narrativa de balance que reconoce el vínculo natural de la persona gestante con el nasciturus y, que incluye en sus registros que el reducto final del intrincado y profundo debate en relación con la decisión de abortar habrá de corresponder siempre a la íntima convicción individual, y frente a ello lo que corresponde es contar con un entramado jurídico que atienda esa realidad y brinde una esfera de protección de largo alcance e integralidad.**

235. Ahora bien, en relación con la fijación de la temporalidad en que puede ser llevado a cabo un procedimiento de interrupción del embarazo como parte del ejercicio del derecho a decidir, **esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que éste debe ser razonable, es decir que su diseño legislativo no debe anular o volver inejercitable la citada prerrogativa, pero también debe considerar –ineludiblemente– el incremento paulatino en el valor del proceso de gestación; para su determinación, el legislador puede acudir a la información científica disponible, así como a las consideraciones de política pública en materia de salud que le parezcan aplicables en la medida de que sean compatibles con las razones aquí vertidas, así como guiarse**



—a modo de referente— por los parámetros fijados en otras entidades en donde el derecho a elegir ha sido instrumentado en sus legislaciones (Ciudad de México, Oaxaca e Hidalgo).

236. **Únicamente a modo de referencia, cabe precisar que en relación con el régimen de interrupción legal del embarazo establecido en el entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México), es de destacarse que este Tribunal Constitucional ya revisó su validez constitucional y estimó idóneo y razonable el plazo establecido para poder llevar a cabo tal procedimiento.** Para mayor precisión, debe destacarse que el legislador justificó que el procedimiento para abortar se lleve a cabo dentro del periodo de doce semanas, puesto que es más seguro y recomendable en términos médicos; además, jugó un papel determinante para la decisión de esta Suprema Corte que la interrupción legal del embarazo se fijó antes del desarrollo de las facultades sensoriales y cognitivas del nasciturus.

237. Aunado a lo anterior, **este Tribunal Pleno, para considerar la validez del régimen implementado, estimó de especial relevancia que, al emitirse el decreto correspondiente y como parte de los razonamientos apreciados por el legislador, se reflexionó a partir de información científica la temporalidad del desarrollo de la gestación** (en la línea argumentativa destacada previamente en esta resolución), con el alcance de que dentro de las primeras doce semanas existe sólo un incipiente desarrollo, así como la seguridad sanitaria de la interrupción del embarazo, sin graves consecuencias para la salud de la mujer.

238. Esta apreciación también encuentra respaldo en lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien afirmó que el impacto en la protección del embrión es muy leve, en vinculación con el principio de protección gradual e incremental de la vida prenatal,¹¹⁵ de manera que **la interrupción legal del embarazo, para ser conforme con la interpretación y apreciación de este Tribunal Constitucional, así como con los parámetros de orden convencional, debe fijarse tomando en consideración —insoslayablemente— estos aspectos.**

¹¹⁵ Párrafo 315, extraído de la sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil doce en el Caso Artavia Murillo y Otros ("Fecundación In Vitro") Vs. Costa Rica.



239. Adicionalmente, en la relación de balance, equilibrio y armoniosa coexistencia del proceso de gestación y el derecho a decidir (que es el hilo argumentativo a través del cual ha sido abordada esta problemática), el plazo de doce semanas se juzga razonable para que tenga lugar la íntima reflexión de la mujer, se preste la asesoría médica y psicológica y, en su caso, se ejecute el procedimiento correspondiente. También, resulta importante destacar, que el propio derecho comparado indica que las distintas legislaciones se han guiado por estos parámetros, lo que se ha traducido en que la regla jurídica general es que la interrupción legal del embarazo sólo pueda tener lugar dentro de las primeras doce semanas de gestación, en la propia lógica en que este Alto Tribunal estimó ese plazo conforme y ajustado al orden constitucional mexicano en la sentencia previamente citada.¹¹⁶

240. Una vez que ha sido fijado el contenido y alcances del derecho a decidir cuya titularidad corresponde únicamente a la mujer y las personas con capacidad de gestar (en donde ocupan un lugar particularmente importante las prerrogativas que lo nutren, y sus implicaciones esenciales) y del bien constitucionalmente relevante, así como la interacción de ambos aspectos y las reglas de su coexistencia, corresponde revisar, a la luz de estas consideraciones, las disposiciones impugnadas por la Procuraduría General de la República.

III. Validez del artículo 195 del Código Penal para el Estado de Coahuila.

241. De conformidad con las pautas metodológicas indicadas al comienzo de esta consideración, corresponde revisar la manera en que cada disposición impugnada incide o afecta el contenido del derecho de las mujeres y personas con capacidad de gestar a decidir, es decir, si la medida legislativa impugnada efectivamente limita ese derecho fundamental y de qué manera.

242. La primera de las dos normas cuestionadas por la Procuraduría General de la República, artículo 195 del Código Penal para el Estado de Coahuila, única-

¹¹⁶ Al día de hoy, más de 60 países permiten dicha interrupción voluntaria del embarazo dentro de las doce semanas de embarazo como tiempo límite para realizarla. Fuente: *Center for Reproductive Rights, The World's Abortion Laws*. Disponible virtualmente en la liga: <https://reproductiverights.org/worldabortionlaws>.



mente establece que "**comete aborto quien causa la muerte al producto de la concepción, en cualquier momento del embarazo**".

243. Es decir, en ese numeral se contiene el elemento objetivo del tipo penal. Conforme a esta narrativa y, advirtiendo que su contenido sólo se refiere a la definición del núcleo de la conducta típica que habrá de ser el punto de partida de las siguientes de los tipos penales en concreto, es posible afirmar que esa disposición no tiene punto de contacto con el derecho de las mujeres y personas con capacidad de gestar a decidir, de manera tal que su constitucionalidad no puede verse cuestionada a través de ese tipo de acercamiento.

244. Es de suma importancia señalar la ubicación sistemática en que se ubica esta norma así como la propia denominación que recibe dentro de su rol en el apartado correspondiente; concretamente, la disposición se encuentra en el *capítulo séptimo* titulado "Aborto" (perteneciente al libro segundo *parte especial* del Código Penal de Coahuila; apartado primero *Protección de bienes jurídicos personales*; título primero *Delitos contra la vida*), el primer artículo que lo integra es el citado 195, el cual a su vez se titula: "**aborto para efectos penales**". Como se aprecia, está norma solamente comunica el núcleo de la conducta, despojado de información subjetiva, además de que su posición y contenido se advierte funcional: comunicar desde el arranque del capítulo qué debe entenderse por *abortar* para efectos penales (su definición), es decir, para efectos del contenido de las siguientes disposiciones en donde sí se desarrollan los tipos penales integralmente, lo que incluye: las cuestiones relacionadas con el sujeto activo del delito, las penas y sanciones a imponer, excusas absolutorias, así como otras especificidades que rodean a la conducta núcleo.

245. En esa línea de apreciación, las normas que suceden a la que aquí se analiza se refieren a los tópicos que enseguida se indican: artículo 196, **aborto autoprocurado o consentido** (la cual será materia de estudio al concluir el presente); artículo 197, **aborto no consentido o forzado**;¹¹⁷ artículo 198, **suspensión**

¹¹⁷ "Se impondrá de tres a ocho años de prisión y multa, a quien dolosamente cause el aborto a una mujer, sin su consentimiento.

"Se impondrá de seis a trece años de prisión y multa, a quien cause el aborto mediante violencia física que ejerza sobre la mujer para aquel fin, o ejerza dicha violencia o coerción psicoemocional sobre otra persona que influya sobre la mujer, para que se cause el aborto o tolere que se le cause, si el mismo se produce.



de derechos a ciertas personas que causen el aborto;¹¹⁸ y artículo 199, **aborto no punible.**¹¹⁹ Nótese que la conceptualización primaria de qué debe entenderse por *abortar* es funcional a todo el capitulado, es decir, es un común denominador cuyo objetivo de no reiterar en cada norma en lo individual la conducta nuclear.

"Si en cualquiera de los supuestos de este artículo o del precedente, el agente origina una o más lesiones a la mujer en virtud del aborto que le causó dolosamente, o infiere una o más lesiones por la violencia física ejercida a otra persona para aquel fin, dichas lesiones deberán referirse a las previstas en las fracciones I y II del artículo 200 de este código, y si cualquiera de ellas es de las previstas en las fracciones III a VIII del referido artículo 200, se aplicará la regla de concurso de delitos que proceda."

¹¹⁸ "Si el aborto doloso, sea o no consentido o forzado, lo comete un médico o médica, comadrona o partero, enfermero o enfermera, o practicante de medicina o de enfermería, además de las penas que le correspondan conforme a este capítulo, se le suspenderá de dos a seis años en el ejercicio de su profesión, oficio o práctica señalados.

"Si el médico o médica, comadrona o partero, enfermero o enfermera, o practicante de medicina o de enfermería solo ayudan a que se cometa el aborto doloso que se produce, se les suspenderá desde seis meses hasta dos años en el ejercicio de su profesión, oficio o práctica señalados."

¹¹⁹ Se excusará de pena por aborto y no se perseguirá:

I. (Aborto por violación, o por inseminación o implantación indebidas)

Cuando el embarazo sea resultado de una violación, o de una inseminación artificial o implantación de un óvulo en cualquiera de los supuestos referidos en los artículos 240 y 241 de este código, y la mujer embarazada practique su aborto o consienta el mismo, dentro de las doce semanas siguientes a la concepción.

"En caso de violación, los prestadores de servicios de salud deberán realizar el aborto, dar vista al Ministerio Público y observar lo dispuesto en las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables.

II. (Aborto por peligro de la mujer embarazada)

"Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro, actual o inminente, de afectación grave a su salud, a juicio del médico que la asista fundado en prueba o en pronóstico clínicamente motivado, oyendo aquél la opinión de otro médico, siempre que esto sea posible y la demora no incremente el peligro.

"El peligro de afectación a la salud de la mujer embarazada se considerará como grave, cuando pueda resolverse en la pérdida de un órgano o de su función, o que se presenten ulteriores complicaciones a la salud de la mujer difíciles de resolver o que dejen secuelas permanentes, o que pongan en peligro su vida.

III. (Aborto por alteraciones genéticas o congénitas graves)

"Cuando dos médicos especialistas diagnostiquen que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas que puedan conllevar o dar como resultado afectaciones físicas o cerebrales, que lo colocarían en los límites de su sobrevivencia, siempre y cuando se tenga el consentimiento de la mujer embarazada.

IV. (Culpa de la mujer embarazada)

"Cuando el aborto sea consecuencia de una conducta culposa de la mujer embarazada.

"En los casos previstos en las fracciones I, II y III de este artículo, siempre que sea posible demorar el aborto sin que se incremente el peligro para la mujer embarazada, los médicos tendrán la obligación de proporcionarle información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos, riesgos y consecuencias, así como sobre las alternativas existentes, para que aquélla pueda tomar la decisión de manera libre e informada. Sin embargo, la falta de dicha información en los casos de las fracciones señaladas no será motivo para punir el aborto."



246. No se pasa por alto la importancia de este artículo al contener el elemento objetivo del delito, que es el más importante para determinar la conducta típica en los ilícitos de acción, pues en ellos la conducta en su raíz queda plasmada en la ley a través del uso de verbos de acción; no obstante, lo que aquí se afirma es que esa formulación legislativa no se relaciona con el contenido del derecho a decidir en la medida en que se trata de una técnica abstracta que no menciona nada en relación con las características de la conducta que es necesario desplegar (voluntaria o involuntaria), ni con la calidad del sujeto activo (la mujer embarazada o con intervención de un tercero).

247. Este artículo 195 se trata entonces, dentro de la técnica legislativa empleada, de una norma de carácter penal que por una cuestión de orden y organización fue dispuesta al inicio del capítulo, ya que su impacto es transversal a este apartado del Código Penal local, de acuerdo con lo reseñado en los párrafos que anteceden.

248. Consecuentemente, este Pleno de la Suprema Corte considera que **esta disposición –en su carácter de elemento objetivo del delito– desprovista del resto de los componentes que integran a plenitud cada tipo penal en lo individual, tiene cabida aun en el escenario de tutela constitucional del derecho a decidir, pues la utilidad de esa norma –por su naturaleza– es de tal generalidad que comprende su aplicación para los supuestos de protección del bien constitucional producto de la concepción frente a actos contrarios a la voluntad de la mujer**, es decir, cuando asume la posibilidad de ser madre de manera libre.

249. No escapa a la vista del Tribunal Pleno la porción del elemento objetivo que señala "*en cualquier momento del embarazo*" y que, al tenor de lo sostenido como parte de las características del derecho a elegir, podría considerarse que tiene punto de toque con el rasgo de que la mujer puede interrumpir su embarazo en un periodo cercano al inicio del periodo de gestación; pero, se reitera, **la transversalidad de esa porción corre por un camino separado, que incluye la tutela del concebido en un escenario de maternidad deseada, caso en el cual, efectivamente, la protección se extiende durante todo el embarazo**, como señala la norma. La supresión de esa porción normativa se traduciría en la imposibilidad de integrar la conducta típica para el caso de *aborto forzado*, que constituye un acto lesivo tanto a la integridad física y psicológica de la mujer, al derecho a decidir en la vertiente en que la mujer voluntariamente desea incluir la maternidad en su plan de vida, como a la vida en gestación en su carácter de bien constitucional.



250. Lo relevante sobre esa porción (*en cualquier momento del embarazo*) habrá de verse en relación con el tipo penal específico de *aborto autoprocurado o consentido* y, como se verá en el apartado siguiente de esta consideración, podrá atajarse desde esta última perspectiva, sin trastocar la racionalidad e integridad de las normas que tienen plena razón de ser, como lo es este artículo 195 en relación con el 197 que contiene la figura del *aborto no consentido o forzado*. Máxime, que invalidar esa porción no sería útil en ninguna medida, pues aún sin tener vida jurídica ese fragmento, perviviría la problemática que se cierne sobre la norma que efectivamente contiene el tipo penal que sanciona a la mujer por interrumpir su embarazo de forma voluntaria; y, por el contrario y como ya describió, con la invalidación de la porción normativa en análisis se lesionarían los derechos de las mujeres y personas con capacidad de gestar que desean continuar su embarazo y quieren convertirse en madres, supuesto en el que también se violentaría el valor de la vida en gestación, asociado a la mujer o persona gestante y con independencia de ésta, con lo cual la invalidación generaría consecuencias nocivas en lugar de benéficas para el orden constitucional y legal.

251. Si bien es cierto que en términos ordinarios existe una apreciación y conocimiento general sobre lo que debe entenderse por aborto o, incluso, para su definición podría acudir a diccionarios tanto generales como especializados, lo cierto es que es constitucionalmente preferible optar por un esquema normativo que, para efectos de la justicia punitiva y en observancia del principio de exacta aplicación de la ley penal, brinde certeza y seguridad jurídica a los bienes constitucionales y jurídicos involucrados.

252. Consecuentemente, **lo debido es reconocer**, desde esa óptica, **la validez constitucional de esa disposición** cuyo contenido es, en lo general, ajeno a los planteamientos de la parte actora y al contenido del derecho desarrollado por este Alto Tribunal.

IV. Estudio del artículo 196 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

253. En la misma lógica seguida en el apartado que antecede, ahora es debido responder si la norma que prevé sancionar con pena de prisión a la mujer



que decide voluntariamente interrumpir su embarazo incide o afecta el contenido y/o alcances del derecho a decidir, en los términos que fueron explicitados en las páginas previas; sólo después de constatar lo anterior será posible desarrollar el estudio constitucional respectivo.

254. El artículo 196 del ordenamiento penal sustantivo del Estado de Coahuila de Zaragoza establece que: "***se impondrá de uno a tres años de prisión, a la mujer que voluntariamente practique su aborto o a la persona que la hiciera abortar con el consentimiento de aquélla***".

255. La lectura integral de esa norma conduce a afirmar que ese **tipo penal titulado aborto autoprocurado o consentido tiene un impacto frontal y directo con la libertad reproductiva de la mujer y de las personas con capacidad de gestar de decidir ser o no madre**, el cual –al tenor de lo descrito en los párrafos que anteceden– es un derecho de entidad constitucional que tiene su raíz y sustento en la dignidad, autonomía reproductiva, libre desarrollo de la personalidad, igualdad de género, y el pleno ejercicio del derecho a la salud.

256. Ciertamente, la decisión del legislador local de tipificar la multicitada conducta, supone que tiene la pretensión legítima de tutelar uno o varios bienes jurídicos, como rasgo connatural a las normas penales. Históricamente los estudios de derecho penal han ofrecido distintas razones para justificar la decisión del legislador de incluir en las codificaciones punitivas normas que sancionan con pena de prisión la decisión de la mujer de interrumpir su embarazo; de esta forma, las finalidades que, de forma conjunta o individual, se han esgrimido como causa suficiente (y en esa medida útiles para respaldar su legitimación y validez) para criminalizar esa conducta han comprendido: ser contrario a la moral, prevención de la mortalidad materna y protección de la vida en gestación.

257. Estimar contrario a la moral la acción de interrumpir el embarazo y, en esa medida, traducir esa valoración en el establecimiento de medidas de orden penal, no puede ser considerado un fin legítimo que sustente la racionalidad de la norma, pues el debate sobre su moralidad o inmoralidad debe reservarse al ámbito íntimo de cada persona, pero de ninguna manera debe dar contenido a



la política criminal.¹²⁰ El derecho penal, en su carácter de último recurso estatal para proteger bienes jurídicos, no debe involucrar –ni en su construcción ni en su uso– corrientes o posturas ideológicas de orden moral en relación con la interrupción del embarazo, pues se trata estrictamente de un tema de derechos humanos y protección de bienes constitucionalmente definidos dentro de un Estado laico y democrático.

258. En cuanto a prevenir la mortalidad materna, tampoco es posible emplearlo como finalidad de la prohibición penal, pues la ciencia médica actual garantiza que una interrupción del embarazo realizada por especialistas y en un periodo temprano del proceso de gestación, represente el menor riesgo posible para la mujer o persona gestante. En todo caso, el fin de prevenir la mortalidad materna podría asociarse como fin válido de otras variantes del delito de aborto, destacadamente el denominado *no consentido o forzado*, en donde la ausencia de voluntad de la mujer la coloca en una situación de vulnerabilidad más grande que en otros escenarios. Sin embargo, como ha sido precisado a lo largo de toda esta consideración, aquí se revisa el caso del *aborto consentido o auto-procurado*, de modo que, al tenor de lo expuesto en las líneas que anteceden, la prevención de la mortalidad materna no puede considerarse como un objetivo que justifique la existencia de la norma en términos constitucionales.

259. Descartadas esas dos opciones, en el tercero de los fines sí es posible encontrar un fin constitucionalmente legítimo, es decir, aquel en el cual el legislador estatal decidió adoptar medidas de carácter penal con el objetivo de proteger la vida en gestación. En el establecimiento de un tipo penal cuyo objetivo connatural a las normas penales es inhibir la práctica total de la interrupción del embarazo de corte voluntario, se advierte la finalidad de tutelar el bien jurídico de la vida en potencia.

260. El mecanismo elegido por el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza empató el bien constitucionalmente descrito en esta sentencia con

¹²⁰ Sobre este punto, véase: Vázquez, Rodolfo, "Aborto: Derecho a decidir, Algo más sobre el aborto", páginas 23 a 31. Localizable en el siguiente vínculo: http://www.debatefeminista.pueg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/034_02.pdf



un bien jurídico tutelable en el derecho penal y, al respecto, **este Tribunal Constitucional sí considera que las normas que buscan proteger la vida humana en gestación y crear una cultura de respeto por la dignidad vinculada a este proceso persiguen objetivos legítimos**. No es óbice a esta conclusión el hecho de que el concebido, según se explicitó, no sea titular *del derecho a la vida*, pues el deber constitucional de proteger la vida en gestación está asociado al valor intrínseco que le fue reconocido en términos de lo que representa en sí mismo, en vinculación directa con su pertenencia al interés público que subyace a la noción de gestación de un ser humano y su dignidad inherente.

261. Sin embargo, **el considerar que la norma persigue una finalidad asociada a la tutela de un bien cuya protección es de interés público, no se traduce en que por esa razón deba reconocerse su validez dentro del sistema jurídico mexicano**, pues corresponde revisar si en su formulación el legislador logró el objetivo de armonizar los extremos involucrados a través de la instrumentación de una medida de una cualidad tal que sea respetuosa del derecho fundamental a decidir y brinde cobertura al bien constitucional.

262. En ese sentido, aun teniendo origen en una finalidad legítima, **este Tribunal Pleno advierte que la vía punitiva diseñada por la Legislatura Estatal no concilia el derecho de la mujer y de las personas con capacidad de gestar a decidir con la finalidad constitucional, sino que lo anula de manera total** a través de un mecanismo –el más agresivo disponible– que no logra los fines pretendidos (inhibir la práctica de abortos) y, correlativamente, produce efectos nocivos como: puesta en riesgo de la vida e integridad de la mujer y personas con capacidad de gestar, criminalización de la pobreza y descarta otras opciones de tutela de carácter menos lesivo que parten del trabajo conjunto con la mujer embarazada o persona gestante y que reconocen el ámbito privado en que desenvuelve el vínculo único que existe entre ella y el producto de la concepción.

263. **Es en esa lógica en que el accionante acierta en sus conceptos de invalidez** al señalar que la descripción típica del aborto autoprocurado o consentido que *se impondrá de uno a tres años de prisión, a la mujer que voluntariamente practique su aborto o a la persona que la hiciera abortar con el consentimiento de aquélla* es lesiva de los derechos reproductivos de las mujeres



y personas con capacidad de gestar, por no incluir una formulación que permita interrumpir el embarazo en la primera etapa de gestación.

264. La problemática concreta de la porción normativa radica en la vinculación del vocablo *voluntariamente* (dolo) con el entendimiento del concepto aborto contenida en el artículo 195, que señala que la muerte del producto de la concepción acontezca "*en cualquier momento del embarazo*". La técnica legislativa empleada por el Congreso del Estado de Coahuila en la formulación de los supuestos típicos asociados al aborto revela que **el vicio se encuentra en la norma que define el caso del aborto autoprocurado o consentido, pues resulta omnicomprendiva de la manera en que la mujer puede manifestar su voluntad de interrumpir su embarazo.**

265. En otras palabras, **la invalidez del tipo penal radica en incluir en su formulación abstracta todos los supuestos temporales en que puede acontecer la interrupción del embarazo con origen en una decisión voluntaria de la mujer o persona gestante;** comprendiendo con tal regulación tanto la interrupción temprana como aquella que podría acontecer en cualquier otro momento del proceso de gestación. **El artículo 196 resulta entonces de una naturaleza absoluta, al no brindar ningún margen para el ejercicio del derecho humano a elegir la vida reproductiva** que, con los matices destacados en esta sentencia, asiste a las mujeres y personas con capacidad de gestar en el supuesto de concebir.

266. De esta manera, **la fórmula legislativa de orden penal que fue elegida por el Congreso Local y que contiene la criminalización de la interrupción voluntaria del embarazo en todo momento, supone la total supresión del derecho constitucional a elegir de las mujeres y personas con capacidad de gestar.** La disposición penal, en esa medida, carece de la cualidad de considerar el balance que debe existir entre la protección al bien constitucionalmente relevante y el derecho fundamental involucrado. **Si en la formulación abstracta de la conducta ilícita se incluyó aquel escenario de interrupción voluntaria del embarazo que acontece durante el periodo cercano al inicio del proceso de gestación, comprendió entonces un evento que no puede calificarse como criminal, pues se trata del ejercicio de un derecho constitucional**



cuya titularidad corresponde en exclusiva a la mujer, según se ha relatado en esta consideración.

267. Este Tribunal Pleno, tomando como base los alcances precisados en la parte preliminar de esta sentencia, advierte que **la construcción normativa destruye el equilibrio constitucional que deben guardar proporcionalmente el derecho a elegir y el bien que constituye el producto de la concepción**. La punición total del acto voluntario de interrumpir el embarazo corrompe el delicado balance que supone la coexistencia de los elementos referidos, al inhibir en su totalidad el derecho a elegir, a través de brindar una protección total y absoluta al concebido.

268. Visto así, **el desacierto legislativo más destacable en la construcción de la disposición no estriba en que no permita interrumpir el embarazo siempre, sino que no permite interrumpirlo en la fase inicial de la gestación sin dejar de calificarlo como delito**. Si bien el legislador puede delimitar válidamente la finalidad de proteger la vida en gestación, no puede afectar en forma desproporcionada los derechos de la mujer y de las personas con capacidad de gestar; no es constitucionalmente admisible que el legislador sacrifique –en forma absoluta– los derechos fundamentales de la mujer embarazada o persona gestante por lo que, si dentro de la política criminal estima que deben establecerse medidas de índole penal a fin de proteger la vida del concebido así como la de la mujer, tal regulación debe comprender hipótesis que impidan el excesivo sacrificio de los derechos involucrados (sin crear una obligación desproporcionada en relación con el proyecto de vida de la mujer).¹²¹

¹²¹ En relación con este punto, señala Ferrajoli: *"la punición del aborto es el único caso en que se penaliza la omisión no ya de un simple acto –como en el caso, por lo demás bastante aislado, de la 'omisión de socorro' – sino de una opción de vida: la que consiste en no querer convertirse en madre. Esta circunstancia es generalmente ignorada. Habitualmente se olvida que, a diferencia de lo que sucede con las restantes prohibiciones penales, la prohibición del aborto equivale también a una obligación –la obligación de convertirse en madre, de llevar a término un embarazo, de parir, de educar a un hijo– en contraste con todos los principios liberales del derecho penal. En contraste con el principio de igualdad, que quiere decir igual respeto y tutela de la identidad de cada uno, la penalización del aborto sustrae a la autonomía de la mujer sobre su propio cuerpo, y con ella su misma identidad de persona, reduciéndola a cosa o instrumento de procreación sometida a fines que no son suyos."* Cita extraída de: Ferrajoli, Luigi, *La Cuestión del Embrión entre Derecho y Moral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en el sitio web: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/61696>, página 266.



269. De esta forma, **cuando dicho bien y el derecho fundamental apuntado entran en colisión, el legislador debe regular tales supuestos de manera que la protección de la vida del concebido no prevalezca sobre los derechos de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar, pero tampoco éstos sobre aquélla.** La tipificación de esta conducta que se pretende sostener en la sola idea de que la pena es un medio que la sociedad tiene para expresar su oposición al aborto no es suficiente para estimarla respetuosa del orden constitucional, porque mira hacia sólo uno de los dos elementos del binomio.

270. **En atención a que el derecho a decidir, como se vio, está construido sobre pilares con implicaciones individuales propias, la tipificación que anula por completo esa prerrogativa de la mujer** y de las personas con capacidad de gestar se traduce –en automático– **en la vulneración inmediata de todos los elementos involucrados:** se trastoca la dignidad de la mujer frente al desconocimiento de sus propias características que la individualizan y la definen; se afecta trascendentalmente su autonomía y libre desarrollo de la personalidad al impedirse la posibilidad de elegir el propio plan y proyecto de vida conforme a sus íntimas convicciones; se crea un mecanismo de violencia de género que refuerza roles –la maternidad como destino obligatorio– que repercuten en la imposibilidad de alcanzar la igualdad jurídica y se lesiona su salud mental y emocional ante la imposibilidad de plantearse alternativas de decisión, de conducción de la vida propia, lo que a su vez genera el impedimento de alcanzar el más pleno bienestar.

271. También es importante destacar que la redacción de la norma, a partir de la técnica legislativa elegida por el legislador estatal, impide salvar constitucionalmente parte de su contenido para supuestos que escapen a los alcances del derecho a decidir de manera que, ante el vicio destacado, **este Tribunal Pleno advierte que debe invalidarse en su totalidad el artículo 196 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.** A partir de esta conclusión, resulta conveniente señalar que el Congreso de esa entidad mantendrá en todo momento su libertad configurativa para tipificar las conductas que considere ilícitas, ejercicio legislativo en donde deberá, en todo momento, tener presente las consideraciones contenidas en la presente resolución.



272. Bajo esas consideraciones, **no le asiste razón al Poder Legislativo del Estado de Coahuila cuando afirma que en uso de su libertad de configuración cuenta con la atribución de definir las conductas ilícitas, de acuerdo con la realidad social de esa entidad**, pues si bien es cierto que dispone de esa facultad, lo cierto es que eso no significa que en su definición no deba respetarse el marco constitucional aplicable, específicamente, el derecho de las mujeres a decidir.

273. En relación con el argumento de que esa disposición punitiva tiene su origen en el mandato que se desprende del artículo 173 de la Constitución Local del Estado de Coahuila, el cual establece que: "*las leyes deberán amparar a los menores desde su concepción*", es preciso realizar diversas puntualizaciones. La primera consiste en que la literalidad de la norma contiene una previsión general de tutela desde el momento de la concepción, **de lo cual no se desprende que la protección que exige brindar la norma se manifieste a través del uso del poder punitivo del Estado para sancionar con pena de prisión, y a costa de cualquier resultado, a la mujer que decide interrumpir su embarazo.**

274. En esa línea de apreciación, **la instrumentalización que realizó la Legislatura Estatal de esa porción normativa perteneciente al orden constitucional local, excede por mucho sus propias finalidades, en virtud de que un entendimiento en ese sentido supondría aceptar la anulación de derechos constitucionales generales que no pueden ser objeto de limitaciones establecidas en disposiciones de carácter estatal.** Nótese que el vicio de orden material en que incurrió el Congreso Estatal fue considerar que el mandato contenido en su Constitución lo constreñía a usar únicamente el derecho penal de forma absoluta, con lo cual se produjo una norma con un entendimiento parcial de la problemática.

275. Además de lo anterior, **el establecimiento de fórmulas locales no significa que éstas pueden crearse a la sombra o al margen de los mandatos constitucionales de orden general, lo que en el presente caso significa –conforme ya fue descrito en esta resolución– que no existen derechos o bienes constitucionales absolutos que puedan considerarse más valiosos que otros.** En esa lógica, la porción normativa destacada de ninguna forma puede fungir



como base para brindar protección total a un derecho o prerrogativa, pues ello supondría tolerar la afectación a otros derechos a partir de una configuración absoluta que no tiene cabida en el paradigma de los derechos humanos.

276. De esa forma, la disposición local no puede escapar al escrutinio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la manifestación de una aparente *preeminencia del Texto Constitucional Local*, pues esa apreciación desconoce que todo el sistema jurídico mexicano es susceptible de control y revisión en relación con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su interpretación a cargo de este Tribunal Constitucional.

277. Dicho lo anterior, es indispensable recuperar en esta argumentación lo afirmado por este Tribunal Pleno en la sentencia por virtud de la cual resolvió la constitucionalidad del régimen que permitió la legal interrupción del embarazo en el entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México);¹²² si bien en esa ejecutoria se fue puntual en establecer que se estaba resolviendo un problema inverso al que hoy se analiza (se afirmó que la pregunta que planteaba el asunto era *si el Estado se encuentra obligado o encuentra un mandato para penalizar una conducta específica, y no si la penalización de una conducta particular afecta o vulnera derechos constitucionales*), lo cierto es que con motivo del estudio correspondiente se efectuaron consideraciones de la máxima relevancia y que son plenamente aplicables a este caso concreto.

278. La primera de ellas versa sobre la **inexistencia de fundamento constitucional o internacional para un mandato de penalización de la afectación de la vida en gestación** que permita sostener que existe una obligación del legislador para el establecimiento o mantenimiento de un tipo penal específico en relación con esta conducta. Se explicitó que *"... dentro de un hipotético catálogo de conductas que el legislador se encuentra facultado para penalizar, él mismo puede decidir discrecionalmente cuales de ellas penalizar siempre y cuando lo haga mediante los procedimientos y respete las limitaciones de contenido establecidas por ciertos derechos fundamentales. Debemos dejar en claro, sin embargo, que la mera existencia de un derecho fundamental no implica la obligación*

¹²² Página 177 de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.



de la penalización de una conducta que lo afecte. Si bien antes de la existencia de los derechos fundamentales constitucionalizados el derecho penal era la única fuente primaria de protección de derechos individuales, mediante el establecimiento de bienes jurídicos protegidos, de ello no se sigue que una vez que los derechos adquieren rango constitucional y se establecen los medios para su protección, éstos deban tener obligatoriamente una expresión penal para su protección."¹²³

279. Descartada la obligación de penalizar el acto de abortar que ocurre en el periodo cercano al inicio de la gestación, en el sentido de que no por tratarse el nasciturus de un bien de rango constitucional –y de que deban existir medios para su protección– esto debe traducirse en la emisión de regulaciones punitivas para su protección, este Alto Tribunal también revisó la idoneidad de la medida en relación con la afectación que una regulación de orden criminal significa para las mujeres en cuanto al impacto directo y a las consecuencias nocivas que trae aparejadas.

280. De esta manera, si lo anterior ya constituye en sí mismo un argumento con un peso fundamental en la decisión que aquí se toma, este Tribunal Constitucional fue categórico en afirmar que **la penalización de la interrupción de esta etapa primaria del embarazo no resulta idónea para salvaguardar la continuación del proceso de gestación**, puesto que el legislador tomó en cuenta que constituye una realidad social que las mujeres, que no quieren ser madres, recurran a la práctica de interrupciones de embarazos clandestinos con el consiguiente detrimento para su salud e incluso, con la posibilidad de perder sus vidas.¹²⁴

281. Añadiendo que: "... este tribunal considera que la medida utilizada por el legislador resulta de este modo idónea para salvaguardar los derechos de las mujeres, pues **la no penalización de la interrupción del embarazo tiene como contraparte la libertad de las mujeres para que decidan respecto de su cuerpo, de su salud física y mental e, incluso, respecto de su vida**, ... El reproche por

¹²³ Páginas 175 y 176 de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

¹²⁴ Página 182 de la ejecutoria en comento.



la vía penal; es decir, la imposición de la pena en el citado caso, no sirve para asegurar el correcto desenvolvimiento del proceso en gestación, pues nuestra realidad social es otra y de lo contrario, se menoscaba y reafirma la discriminación hacia las mujeres. Por ende, no puede plantearse que la amenaza penal es la primera y única solución a la erradicación de las prácticas clandestinas de interrupción voluntaria del embarazo, pues más allá de la teoría que utilicemos para justificar la imposición de la pena estatal, la sanción no puede ignorar la racionalidad y la necesidad pues, de lo contrario, se habilitaría el ingreso al sistema penal de la venganza como inmediato fundamento de la sanción", (páginas 183 y 184 de la misma resolución).

282. La contundencia de la argumentación sostenida por este Alto Tribunal, en el apartado correspondiente al análisis de la evaluación de las condiciones sociales y la conciliación de los elementos en juego realizada por la autoridad legislativa de ese asunto, también se manifestó cuando analizó el empleo del poder punitivo del Estado: **"el principio de última ratio en el derecho penal moderno obliga que las penas como el medio coercitivo más importante del Estado, sean el último de los instrumentos estatales para prevenir los ataques a los bienes y valores fundamentales de la sociedad; en consecuencia, esa intrusión debe ser la mínima posible. De este modo, penalizar la conducta en cuestión sería tanto como utilizar al derecho penal como una herramienta simbólica y no como un mecanismo de última ratio. Es por ello que el legislador considera la penalización de la conducta como ineficaz y, lejos de impedir que las mujeres recurran a la interrupción voluntaria del embarazo de una manera segura, las orilla a someterse a procedimientos médicos en condiciones inseguras en las que, incluso, ponen en riesgo su vida"** (página 184 de la determinación multicitada).

283. Resulta trascendental subrayar que en la sentencia en comentario **este Tribunal Constitucional sostuvo la presencia de la libertad de las mujeres para que decidan respecto de su cuerpo, de su salud física y mental e, incluso, respecto de su vida, en la misma línea de apreciación expuesta a detalle en la primera parte de esta consideración.** Esto reafirma lo acertado de que la problemática comprenda el análisis integral de los tópicos involucrados, y lo inapropiado de que, en la definición de las decisiones estatales como la que se estudia, exista un sesgo de origen que impida mirar los puntos con conflicto y niegue el reconocimiento de los derechos fundamentales en juego.



284. Asimismo, la línea jurisprudencial trazada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación fue muy clara en precisar que **el empleo del derecho penal no puede comprender la afectación de otros derechos fundamentales sobre la pretendida finalidad de brindar cobertura total a un bien constitucionalmente relevante**, tal como fue desarrollado en esta sentencia en relación con la inexistencia de derechos y bienes de carácter absoluto. Asimismo, ya ha sido reconocido que la criminalización de esa conducta en la primera etapa de gestación, carece de conveniencia para salvaguardar la continuación del proceso de gestación ante la posibilidad de que las mujeres embarazadas o personas gestantes que no quieren, al menos en ese momento, integrar la maternidad a su proyecto de vida, recurran a la práctica de interrupciones clandestinas, con la consiguiente puesta en peligro para su vida e integridad.

285. La fuerza de esos argumentos también es relevante en la medida que conduce a explorar otros aspectos involucrados dentro de esta temática, destacadamente que la prohibición total del aborto voluntario en cualquier momento del embarazo tiene más implicaciones nocivas que es necesario revisar. Uno de los puntos que de forma más recurrente se abordan en la literatura jurídica especializada¹²⁵ es el relacionado con el estado de vulnerabilidad en que se coloca a la mujer que, frente a la amenaza de procesamiento penal, ejecuta o solicita que le ejecuten abortos clandestinos en condiciones de precariedad, con los consecuentes riesgos que tales actividades implican.

286. Sobre este punto, los estudios sobre el tema hacen énfasis en que la instrumentación penal a través de la cual se canaliza el interés estatal de proteger la vida en gestación no es idónea, puesto que la realidad indica que se practican abortos de forma clandestina. Sin embargo, **este Tribunal Pleno considera que este indicador de la realidad debe recibir un tratamiento muy delicado** que responda en específico a los rasgos de esta problemática, pero, sobre todo, que abrevie de las consideraciones que han sido vertidas.

287. Por principio, no es posible aceptar que por el hecho de que en la realidad persista una conducta ilícita la norma carece de idoneidad y, en conse-

¹²⁵ *El aborto en el derecho transnacional, Casos y controversias*, eds. Rebecca J. Cook, Joanna N. Erdman y Bernard M. Dickens (México: FCE / CIDE, 2016).



cuencia, deba anularse ese mecanismo de prohibición. Esta primera aproximación es reduccionista de la problemática, considérese que bajo esa perspectiva la inmensa mayoría de delitos que se cometen llevarían a estimar que las normas punitivas asociadas carecen de idoneidad y, por tanto, deberían invalidarse u optarse por otro tipo de mecanismos sin mediar ningún otro tipo de análisis.

288. Es innegable la importancia, en el examen de conveniencia o idoneidad de la medida estatal, de acudir a evidencias empíricas sobre la efectividad de la ley, es decir, a antecedentes que puedan demostrar que la penalización está asociada con una disminución o reducción de las tasas de aborto, pero no debe perderse de vista que para los casos concretos de las entidades federativas (y aun de la Federación) al día de hoy se desconoce otro escenario que no sea la punición total del aborto voluntario (por ejemplo, sólo podría revisarse comparativamente, con las limitaciones intrínsecas, lo ocurrido en la ahora Ciudad de México). Existe pues, en cuanto a los datos de que se dispone, una imposibilidad material de aquilatar su trascendencia en la consecución del objetivo: frente al argumento de la existencia de abortos clandestinos y sus consecuencias podría plantearse que un porcentaje de los partos que llegan a buen término son prueba de la funcionalidad, idoneidad o acierto de la prohibición penal, pues no fueron interrumpidos por un aborto ante la posibilidad que ello supone de enfrentar un procedimiento punitivo y la eventual imposición de la pena de prisión.

289. **De ninguna manera lo anterior significa que sea irrelevante la existencia del fenómeno de clandestinidad y las graves problemáticas asociadas**, pues no puede dejarse de lado que una medida será legítima cuando se le puede atribuir eficiencia,¹²⁶ y si está comprobado (al menos en otras latitudes) que las leyes sobre el aborto altamente restrictivas no se asocian a menores tasas de aborto, es particularmente relevante analizar cuál es el fenómeno que ocurre específicamente para el supuesto de aborto cuando se trata de una prohibición total.

¹²⁶ En esta línea se pronunció el Tribunal Constitucional de Portugal, razonamiento visible en el Acuerdo Número 75/2020SS11.4.8



290. Este Tribunal Pleno considera que la producción de abortos en condiciones sanitarias inadecuadas con las consiguientes muertes, enfermedades y lesiones graves que sufren las mujeres¹²⁷ (a partir de los datos recopilados por diversas instituciones, pero reconociendo que esa información corresponde sólo a una parte de estos casos severos, pues al ocurrir naturalmente en un ámbito secreto u oculto, no es posible contar con una imagen completa sino sólo parcial, lo que redundaría en la consideración sobre la notable gravedad del problema), es uno de los fenómenos que de forma más contundente revelan que el derecho penal es efectivo en la prevención de los delitos, pero en el caso de una conducta que se relaciona con una unidad, con la mujer y su cuerpo, se revela que la efectividad depende principalmente del tipo de conducta sancionada.¹²⁸

La inmensa mayoría de los tipos penales requiere que las personas se

¹²⁷ La Organización Mundial de la Salud informa que anualmente se realizan 22 millones de abortos inseguros, los cuales derivan en 47,000 muertes y 5 millones de complicaciones, como se advierte del documento de tal institución *Safe abortion: technical and policy guidance for health systems*, 2015, páginas 1–5 y consultable en el vínculo:

http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/70914/9789241548434_eng.pdf;jsessionid=C8B3021CD339D2596F3683345EB90576?sequence=1

De esa misma fuente de información, se observa que en México hay un registro de un total de 29,822 muertes de mujeres por causas maternas en el periodo 1990 a 2013, de entre las cuales 2,186 fueron causadas por abortos inseguros (7.3%).

Por su parte el Observatorio de Mortalidad Materna en México señala que sólo en 2013, las muertes de mujeres relacionadas con abortos representaron el 8.9% del total de las muertes maternas; como se advierte del documento de tal organización *Indicadores de mortalidad materna*, 2013, página 56. Sobre el fenómeno de la clandestinidad y las consideraciones vertidas sobre este punto, resulta fundamental:

Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) y Red de Abogados por la Reproducción Elegida. *Niñas y Mujeres sin Justicia: Derechos Reproductivos en México*. México, 2015, consultable en: <https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/INFORME-GIRE-2015.pdf>

Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE). *La Pieza Faltante. Justicia Reproductiva*. México, 2018, consultable en: <https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/JusticiaReproductiva.pdf>

¹²⁸ Sobre este argumento, véase: Ferrajoli, Luigi, *La Cuestión del Embrión entre Derecho y Moral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en el sitio web: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/61696>.

Resalta la expresión: "... a partir de la experiencia adquirida, es indiscutible que la penalización del aborto ya no puede ser racionalmente invocada ni siquiera para defender la vida de los fetos. Pues la misma no equivale, por efecto de magia, a la prevención de los abortos, es decir, a la tutela de los embriones, sino al aborto ilegal y masivamente clandestino, o sea, a su supresión en proporciones mayores y por tanto no inferiores a la que proviene del aborto legalizado, con el plus que supone el coste de sufrimientos y lesiones graves para la salud y para la dignidad de las mujeres, obligadas a elegir entre aborto clandestino y maternidad bajo coacción ..."



abstengan de lesionar a terceros en su persona y/o sus bienes, pero en el caso del aborto la imposición se advierte de tal gravedad que las mujeres asumen ponerse en el alto riesgo de dañarse o lesionarse a sí mismas, antes que enfrentar la maternidad, cualesquiera que sean las razones que, desde su intimidad, las colocaron en esa situación.

291. Esta idea coloca en el centro de la discusión el caso límite en que es puesta la mujer a través de la criminalización de la conducta pues, aun frente al riesgo de enfrentar un proceso penal (que implica necesariamente afectaciones a la libertad personal, los costos de enfrentar el procedimiento en términos económicos, de tiempo y de desgaste psicoemocional; la posibilidad de ser condenado, lo que involucraría el cumplimiento respectivo y la existencia del antecedente penal), decide además, asumir la posibilidad de perder la vida,¹²⁹ sufrir una lesión permanente o temporal (que podría incluir la imposibilidad de concebir de nueva cuenta), tanto física como psicológica, o ser contagiada de alguna enfermedad.¹³⁰

¹²⁹ En relación con este escenario, Amnistía Internacional expresa: "*Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), cada año se practican aproximadamente 22 millones de abortos inseguros, el 98% de ellos en países en vías de desarrollo. Globalmente, el aborto inseguro provoca la muerte de unas 47.000 mujeres. Se calcula que cinco millones de mujeres sufren discapacidad debido a complicaciones derivadas de un aborto inseguro. Esta cifra representa alrededor del 13% de las muertes maternas, lo que convierte el aborto inseguro en la tercera causa de mortalidad materna en el mundo. La OMS define el aborto inseguro como 'un procedimiento para finalizar un embarazo no deseado realizado por personas que carecen de la capacidad necesaria o que se lleva a cabo en un entorno donde se carece de un estándar médico mínimo, o ambos'. Los abortos inseguros suelen caracterizarse por practicarse en condiciones de falta de higiene, mediante intervenciones peligrosas, por personas carentes de formación o con administración incorrecta de medicación por personas no cualificadas, incluida la propia embarazada. Cuando es practicado por proveedores de atención de la salud formados y en condiciones higiénicas, el aborto es una de las intervenciones médicas más seguras, significativamente más segura que el parto.*"

Extracto del documento: "*Políticas del Cuerpo, Manual General sobre la Criminalización de la Sexualidad y la Reproducción*", 2018, páginas 181 y 182. Localizable en el enlace:

<https://www.amnesty.org/download/Documents/POL4077632018SPANISH.PDF>

¹³⁰ Sobre este fenómeno, el hoy Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, apuntaba: "... *La mujer que aborta en la clandestinidad es porque en su entorno el aborto todavía se considera ilegal; conoce, además, que está exponiendo su vida, su salud, su libertad y con frecuencia sufre alteraciones o trastornos psicológicos más fuertes que cuando lo hace bajo la protección de la ley, pues sabe que cuenta con servicios médicos y sanitarios adecuados, es decir, cuando está protegida por un aborto seguro.*"

Cita extraída de: González Alcántara, Juan Luis, "*Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación #46. Constitucionalidad de la Despenalización del Aborto en el Distrito Federal*",



292. En esta línea de apreciación se pronunció el **Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas**¹³¹ al emitir la **Observación General #36**, en donde plasmó: "... Aunque los Estados Parte pueden adoptar medidas destinadas a reglamentar la interrupción del embarazo, dichas medidas no deben resultar en la vulneración del derecho a la vida de la mujer embarazada o de sus otros derechos en virtud del Pacto, como la prohibición de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Por lo tanto, todas las restricciones jurídicas que limiten la capacidad de las mujeres para someterse a un aborto no deben, entre otras cosas, poner en peligro sus vidas ni exponerlas a dolores o sufrimientos físicos o psíquicos por cuanto ello supondría una vulneración del artículo 7 del pacto. ... Los Estados Parte no deben regular el embarazo ni el aborto de manera contraria a su deber de velar por que las mujeres no tengan que recurrir a abortos peligrosos. Por ejemplo, no deben adoptar medidas como penalizar los embarazos de las mujeres solteras, ni aplicar sanciones penales a las mujeres que se someten a un aborto o a los médicos que las asisten para hacerlo, cuando se prevea que la adopción de esas medidas va a suponer un aumento significativo de los abortos peligrosos."¹³²

293. Con base en todo lo anterior, **este Tribunal Pleno concluye que la inclusión en el tipo penal de la conducta que acontece en el primer periodo del embarazo, en virtud de las consecuencias superlativamente graves que produce, debe expulsarse del sistema normativo.** Un control estatal que involucra ese tipo de puesta en peligro no es conforme, no sólo con los derechos de la mujer, si no con todo el paradigma de los derechos fundamentales del Estado Mexicano.

294. La exposición de este punto se concatena con el sector de población que resulta el más lesionado con la prohibición absoluta, pues debe reconocerse, conforme a los bordes del derecho a elegir, que el tipo penal agudiza sus

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, página 505. Disponible íntegramente en el siguiente vínculo: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3350/15.pdf>.

¹³¹ Órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por sus Estados parte.

¹³² Párrafo 9 de tal documento, disponible en el vínculo:

https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6_SP.pdf



efectos en las mujeres y personas con capacidad de gestar en situación de marginación económica, desigualdad educativa y precariedad social.¹³³ Ante la limitada ventana de oportunidades y acceso a los diversos mecanismos que pueden fungir para orientar a una mujer o persona con capacidad de gestar en el desarrollo de su sexualidad y de sus derechos reproductivos, la amenaza penal se manifiesta de manera más violenta en contra de este sector de la población, que como se describió en la parte correspondiente de esta sentencia, se trata de un porcentaje por demás relevante de la población total de nuestro país.

295. Asimismo, **no escapa a la revisión constitucional de este Alto Tribunal que la fórmula de prohibición elegida por la Legislatura Estatal descartó otros mecanismos de protección del concebido**. Del debate legislativo que tuvo lugar en el Congreso del Estado de Coahuila se destacaron las problemáticas asociadas al tema del aborto; y en esa medida se diseñaron normas para excusar de responsabilidad de la mujer en supuestos en donde se careció de voluntad para llevar a cabo la concepción, existe la puesta en peligro de otros bienes jurídicos, o bien, el evento ocurrió por culpa (y no dolo) de la mujer embarazada.

296. Sin embargo, en relación con la interrupción del embarazo asociada a la decisión de la mujer, descartó la implementación de otro tipo de medidas asociadas a la protección de ese derecho y a la tutela de la vida en gestación. De esta forma, **rechazó tácitamente la posibilidad de trabajar en conjunto con la mujer embarazada y personas gestantes para efectos de que éstas tomen una decisión informada de todas las implicaciones** (asesoría y acompañamiento médico y psicológico), **como de igual manera descartó orientar con mayor fuerza las políticas públicas a través de los servicios de educación sexual, asesoría y acompañamiento en materia de planificación familiar, acceso y uso de métodos anticonceptivos**, entre otras vías disponibles para

¹³³ Sobre este apunte véase: Triviño, Rosana, "El derecho al aborto: progresos, atrasos y esperanzas" en *Feminismos y Derechos Un Diálogo Interdisciplinario en Torno a los Debates Contemporáneos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, México, páginas 203 a 209. Texto accesible en el siguiente vínculo: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/202001/Libro%20FEMINISMOS_DIGITAL_0.pdf



tutelar los derechos y bienes en juego, lo que incluye la implementación de novedosos programas de trabajo conjunto con las familias que desde la enseñanza y la orientación brinden elementos reforzados de tutela integral.

297. Es en esa medida en que **el tipo penal que criminaliza a la mujer deviene inconstitucional –además, del cúmulo de razones que se han expuesto– por erigirse como el único mecanismo de protección del concebido**, con inobservancia del marco constitucional aplicable, sin tomar en cuenta los datos en materia de protección de la salud, los resultados nocivos que la norma punitiva genera en especial en un sector de la sociedad, y la incapacidad de considerar mecanismos alternos.

298. Este Alto Tribunal, no puede dejar de mencionar que **estas consideraciones también tienen la pretensión de desterrar la carga negativa asociada al concepto *abortar*, en relación con la posición en que socialmente se coloca a la mujer o persona con capacidad de gestar que atraviesa por tal evento**. Es preciso eliminar el tratamiento que recibe esa expresión y que se empata, en virtud del diseño del sistema jurídico, con un *crimen*, pues esto se traduce en un efecto estigmatizante que perpetúa un estereotipo de género en relación con el rol de la mujer en la sociedad; en esa medida, **esta sentencia tiene el objetivo de coadyuvar a su resignificación** con base en los razonamientos y argumentos que han sido vertidos a lo largo de la presente consideración.

299. **Resulta indispensable que en el discurso público acontezca un redireccionamiento en la concepción de la mujer en relación con la interrupción del embarazo**, el cual debe construirse en vinculación con el derecho a decidir y los pilares que lo sostienen, como pieza fundamental e indispensable para su correcta edificación, así como por sus implicaciones específicas.

300. El abordaje de la problemática traída por la Procuraduría General de la República, y los registros temáticos revelados por los argumentos que recién se han desarrollado, conducen a estimar como cuestionable el uso del derecho penal que pretende una visión de "justicia" y "protección" que **no resulta pertinente en el centro de una interpretación de orden constitucional: la protección absoluta del concebido a costa de cualquier resultado**, sea éste la



anulación formal del derecho a decidir la vida reproductiva y, materialmente, la posibilidad de que las mujeres y personas con capacidad de gestar pierdan la vida o lesionen su integridad física, así como el costo adicional de que la prohibición agudice escenarios de desigualdad social, además de ser ineficaz en la protección del concebido por descartar, sin reflexión, otros mecanismos de tutela que involucren a la mujer embarazada o persona gestante a la que naturalmente se encuentra unido.

301. **La legitimidad del derecho penal en este caso es inexistente cuando ha excedido sus propias finalidades**, no sólo no brinda la pretendida tutela al bien jurídico que busca proteger, sino que, además, se asocia a la producción de una multiplicidad de resultados perjudiciales para todos los componentes involucrados. La disposición en comento constituye un uso ilegítimo del poder coercitivo del Estado, pues se sostiene en la afectación a grupos que históricamente han visto mermados sus derechos, las mujeres y las personas con capacidad de gestar, y agudiza otros escenarios de desigualdad social, como en el caso ocurre con los grupos sociales menos favorecidos en educación y económicamente, y que adolecen de precariedad en el acceso a servicios de salud, tratamientos psicológicos y, en general, carecen de recursos y medios en todos los rubros previamente enunciados.

302. Como se ha dicho, desde la perspectiva del derecho fundamental violentado, **la prohibición de corte absoluto (respaldada por la sanción penal) equivale a establecer una obligación para la mujer que, una vez embarazada, necesariamente debe soportarlo y convertirse en madre**. Esta descripción del régimen jurídico que se revisa es inconsistente con los principios y reglas del derecho penal que hoy se reconoce deben hacerse prevalecer en un Estado constitucional democrático social de derecho, en el cual solamente aquellas conductas de mayor lesividad social deben ser sancionadas penalmente.

303. En consecuencia, **al resultar fundado el concepto de invalidez formulado por la parte accionante, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 196 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, el cual**



entró en vigor desde el veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete (conforme a la regla prevista en el artículo segundo transitorio del decreto de publicación de ese ordenamiento, el cual estableció el inicio de vigencia a los treinta días naturales siguientes contados a partir del día posterior al de su publicación, la cual ocurrió el veintisiete de octubre previo).

V. Invalidez extensiva de porciones normativas contenidas en los artículos 198 y 199 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

304. El análisis integral efectuado por este Tribunal Pleno del sistema punitivo dispuesto por el Congreso Local sobre la tipificación del delito de aborto, visto de frente con el análisis de los derechos y la problemática involucrados, revela la obligación de invalidar otras porciones normativas adicionales que adolecen del mismo vicio que fue destacado para el supuesto del artículo 196 del multicitado ordenamiento.

A. Inconstitucionalidad extensiva del supuesto normativo que sanciona la asistencia en casos de aborto voluntario.

305. La primera de las disposiciones guarda relación directa con el supuesto del *aborto consentido* y versa sobre la asistencia médica (total o parcial) que se brinda para efectos de llevar a cabo la interrupción del embarazo, se trata del artículo 198 titulado "**Suspensión de derechos a ciertas personas que causen el aborto**", el cual establece en su primer párrafo que: "*Si el aborto doloso, sea o no consentido o forzado, lo comete un médico o médica, comadrona o partero, enfermero o enfermera, o practicante de medicina o de enfermería, además de las penas que le correspondan conforme a este capítulo, se le suspenderá de dos a seis años en el ejercicio de su profesión, oficio o práctica señalados.*"

306. Mientras que el segundo y último párrafo de esa norma expresa que: "*Si el médico o médica, comadrona o partero, enfermero o enfermera, o practicante de medicina o de enfermería sólo ayudan a que se cometa el aborto doloso que se produce, se les suspenderá desde seis meses hasta dos años en el ejercicio de su profesión, oficio o práctica señalados.*"



307. Se trata entonces de una disposición que complementa la noción de prohibición total de la interrupción del embarazo, y que prevé sanciones adicionales a la persona que, en su carácter de especialista en ciencias de la salud o con aptitudes relacionadas con la atención de partos, lleve a cabo el procedimiento médico sanitario o bien proporcione ayuda para su ejecución. La parte preliminar de la norma contiene, en su literalidad, indicadores a partir de los cuales se puede distinguir que la norma se entiende aplicable tanto para el caso del *aborto consentido* (aquel declarado inconstitucional) como el de *aborto forzado*, esto, al expresar que la sanción es aplicable cuando el aborto sea o no consentido o forzado.

308. Con base en lo anterior, se destaca que la porción que se asocia con la imposibilidad de que la mujer embarazada o persona gestante, en la primera etapa de gestación, pueda ser asistida integralmente por personal capacitado para la interrupción del embarazo, es aquella expresión que señala "**sea o**". De otra manera, aun habiéndose invalidado el tipo penal relativo tanto al aborto autoprocurado como consentido, lo cierto es que **mantener con vida jurídica esa porción normativa se traduciría en la imposibilidad de que la mujer que opta por la interrupción fuera asistida por personal sanitario**, pues permanecería vigente la sanción consistente en la suspensión temporal en el ejercicio de su profesión, oficio o práctica a la persona que cometiera el procedimiento sanitario o ayudara en éste.

309. Como se ve, **la invalidez del fragmento normativo se hace depender de que forma parte del mismo sistema normativo de prohibición absoluta del aborto voluntario, específicamente en su vertiente de consentido**. De modo que la relación de interdependencia que guardan esas disposiciones en el diseño legislativo del capítulo correspondiente pone de manifiesto que, efectivamente, padece del mismo vicio y en esa medida debe determinarse su invalidez.

310. En consecuencia, corresponde determinar la invalidez de la porción normativa "**sea o**" contenida en el párrafo primero del artículo 198 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, la cual entró en vigor desde el veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete (conforme a la regla prevista en el artículo segundo transitorio del decreto de publicación de ese ordenamiento, el cual estableció



el inicio de vigencia a los treinta días naturales siguientes contados a partir del día posterior al de su publicación, la cual ocurrió el veintisiete de octubre previo). La invalidez de dicho fragmento, genera que la norma resulte en los siguientes términos:

"Artículo 198. (Suspensión de derechos a ciertas personas que causen el aborto)

"Si el aborto doloso, sea o no consentido o forzado, lo comete un médico o médica, comadrona o partero, enfermero o enfermera, o practicante de medicina o de enfermería, además de las penas que le correspondan conforme a este capítulo, se le suspenderá de dos a seis años en el ejercicio de su profesión, oficio o práctica señalados."

"Si el médico o médica, comadrona o partero, enfermero o enfermera, o practicante de medicina o de enfermería solo ayudan a que se cometa el aborto doloso que se produce, se les suspenderá desde seis meses hasta dos años en el ejercicio de su profesión, oficio o práctica señalados."

B. Inconstitucionalidad extensiva de supuestos normativos formulados como excusas absolutorias.

311. En otro aspecto también ligado al sistema punitivo construido en torno del fenómeno de la interrupción del embarazo, destaca el caso del artículo 199 del mismo Código Penal, y que se titula "**aborto no punible**". Esta norma de composición compleja contiene en su diseño los casos que, al tenor de su nombre y el contenido de su primer párrafo, constituyen el ilícito de aborto, pero que la norma señala en su primer párrafo que: "**se excusarán de pena y no se perseguirán**", siendo tales casos los siguientes: **Aborto por violación, o por inseminación o implantación indebidas** (fracción I), **aborto por peligro de la mujer embarazada** (fracción II), **aborto por alteraciones genéticas o congénitas graves** (fracción III), y **aborto por culpa de la mujer embarazada** (fracción IV).

312. El vicio constitucional asociado a esa disposición gira en torno de su diseño como excusas absolutorias en la forma en que se encuentra redactado



su título "**aborto no punible**" y la porción "**se excusarán de pena por aborto**", pues **esas expresiones constituyen una afectación al derecho a decidir, ya que éste no puede ser restringido a través de porciones normativas que, aunque descarten la aplicación de pena, sí conciben a dicha conducta como un delito.**

313. Este Tribunal Pleno ha sido puntual en las diferencias existentes entre los conceptos *excluyente del delito* y *excusa absoluta*, estableciendo que el primero implica que no pueda actualizarse el delito de que se trate, en tanto el segundo significa que existió una conducta típica, pero se excluye la aplicación de la pena establecida para ese delito.

314. Del criterio del cual derivó la tesis P. V/2010, cuyo rubro es: "EXCLUYENTE DEL DELITO Y EXCUSA ABSOLUTORIA. SUS DIFERENCIAS.",¹³⁴ este Alto Tribunal fue claro en sostener que "... **La figura de excluyente de delito implica que no puede considerarse que existió un delito** cuando se realicen ciertas conductas con el objetivo de proteger determinados bienes jurídicos propios o ajenos, o ante la inexistencia de la voluntad de delinquir o de alguno de los elementos que integran el tipo penal, aunque se cometa alguna de las conductas típicas ...".¹³⁵ Como contraparte de esa figura, se tiene que **en el supuesto de una regulación redactada como excusa absoluta –como el caso que aquí se estudia– "implica que existió una conducta típica, pero se excluye la aplicación de la pena establecida para ese delito. Es decir, las excusas absolutorias tienen como efecto la determinación de que sí existió la conducta típica y el respectivo delito (sus elementos y la responsabilidad del agente), pero por determinadas razones el legislador considera que no debe aplicarse la pena; ..."**

315. Así, las excusas absolutorias no relevan al sujeto activo de su responsabilidad en la comisión de la conducta típica, sino que determinan su impunidad;

¹³⁴ Registro digital: 165259, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 18.

¹³⁵ Tal y como se desarrolló en la ejecutoria del amparo directo en revisión 1492/2007 resuelto el diecisiete de septiembre de dos mil nueve por este Tribunal Pleno.



mientras que la formulación como excluyente del delito no permite que se integre el delito y, por tanto, no existe responsable y mucho menos una pena.

316. Es en ese sentido que este Tribunal Constitucional determina que el hecho de que en relación con los cuatro supuestos contenidos en el artículo 199 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, las porciones normativas que establecen "**aborto no punible**" y "**se excusarán de pena por aborto**" resultan inválidas, pues constituyen una afectación al derecho de la mujer a decidir que el ordenamiento, para esos supuestos específicos, califique a las conductas como ilícitas (lo que comprende la responsabilidad relacionada), medida en la cual coadyuvan nocivamente a que subsista una noción de criminalidad en relación con la acción de *abortar* aun tratándose de supuestos en los cuales la concepción se dio en un marco de ausencia de consentimiento de la mujer (**aborto por violación o por inseminación o implantación indebidas** y **aborto por culpa de la mujer embarazada**) o bien se pretende dar cobertura y protección a la salud (**aborto por peligro de la mujer embarazada** y **aborto por alteraciones genéticas o congénitas graves**).

317. Ciertamente este fragmento del sistema punitivo dispuesto no impacta de manera tan notable el derecho de la mujer, como sí reveló que lo hacía el referido artículo 196, pero que la lesión sea de menor magnitud no significa que su redacción respete el apuntado derecho fundamental.

318. El vicio de inconstitucionalidad se traduce en que la disposición califica el actuar de la mujer como un *crimen*, con las consecuencias inherentes a tal configuración legislativa. Esto contribuye negativamente al pleno despliegue del derecho a elegir, además de la interacción que, a partir de esa redacción, puede resultar entre la mujer y las instituciones públicas intervinientes.

319. Por cuanto hace a este aspecto, **esta primera parte de la norma quedará únicamente compuesta por la expresión "no se perseguirán", la cual comunica con claridad la noción de que se trata de una excluyente del delito en la medida que el aparato estatal de procuración así como el de impartición de justicia no realizarán investigación ni juzgamiento de la decisión de la mujer de haber interrumpido su embarazo en esos supuestos.**



320. Con esta decisión se subraya de forma congruente la influencia del derecho a decidir en el esquema punitivo, pues con ello se destierra cualquier noción de "sanción" o "castigo" respecto de conductas que históricamente fueron reconocidas con un carácter delictivo. La permanencia de esas normas con el carácter de excluyentes del delito es de vital importancia en este momento histórico de transición donde se está replanteando un sistema punitivo que ha operado durante décadas en nuestro país.

321. Y se afirma que es vital, puesto que es indispensable brindar certeza y seguridad jurídica tanto a los destinatarios de las normas como a los operadores, a fin de que exista tanto un respeto por los derechos fundamentales involucrados como una lectura clara y directa de los alcances efectivos de las normas.

C. Inconstitucionalidad extensiva del supuesto normativo que limita la interrupción del embarazo que tiene su origen en el delito de violación.

322. Adicionalmente, la invalidez también alcanza a un fragmento de la fracción I de este artículo 199 que versa sobre el ***aborto por violación, o por inseminación o implantación indebidas*** (fracción I). El texto de esta norma, en su primer párrafo establece: ***"Cuando el embarazo sea resultado de una violación, o de una inseminación artificial o implantación de un óvulo en cualquiera de los supuestos referidos en los artículos 240 y 241 de este código, y la mujer embarazada practique su aborto o consienta el mismo, dentro de las doce semanas siguientes a la concepción."***

323. La limitante establecida por el legislador, en relación con que sólo podrá practicarse el aborto dentro de las doce semanas siguientes a la concepción carece de justificación y racionalidad en relación con el supuesto al que se refiere. ***Tratándose de un caso diferente a aquel en que la concepción ocurrió con voluntad de la madre*** (como fue desarrollado en la parte inicial de esta consideración), ***es necesario que exista una clara diferenciación sobre las reglas aplicables para la interrupción del embarazo si el antecedente lo constituye una conducta ilícita que forzó los derechos sexuales y reproductivos de la mujer o persona con capacidad de gestar.***



324. Es indispensable que la definición legislativa de un caso marcadamente distinto responda justificadamente a los límites que establece y, sobre todo, que considere las circunstancias específicas de la mujer o persona con capacidad de gestar violentada en su integridad. **La norma es inconstitucional en la medida en que estableció una regla que no se relaciona con el supuesto fáctico**, con la problemática que involucra en términos de persona gravemente lesionada, ni con la dinámica propia de una **víctima de un delito**.

325. **No es posible, al tenor de las bases constitucionales dispuestas para el ejercicio del derecho a decidir, que una mujer o persona con capacidad de gestar víctima de concepción forzada no sea asistida por previsiones especiales que atiendan las particularidades de tal escenario**; de la manera en que el legislador emitió el fragmento en comento, visto a la luz del marco constitucional establecido por esta Suprema Corte: la mujer que decide voluntariamente interrumpir un proceso de gestación concebido voluntariamente dispondría del mismo tiempo que aquella mujer que fue violentada para arribar a tal estado. Es con ese entendimiento, que **se advierte que la porción en análisis no guarda relación razonable entre el supuesto que aborda (mujer embarazada como resultado de una violación) y su consecuencia jurídica (plazo legal para llevar a cabo la interrupción legal del embarazo) pues desconoce las circunstancias extraordinarias que concurren**.

326. Corresponde destacar que **el derecho a decidir muta, se adapta, en la medida del caso específico y del despliegue de los derechos reproductivos o de su anulación, de manera tal que en la definición de los textos legislativos es indispensable incluir modulaciones específicas que atiendan de manera adecuada al reconocimiento de la autonomía de la mujer y de las personas con capacidad de gestar y al irrestricto respeto a su integridad física y sexual**.

327. **El fragmento normativo en comento, desconoce la situación en que es colocada una mujer o persona con capacidad de gestar que, además de haber sufrido el violento acto invasivo, resulta con el comienzo del proceso de gestación, y es ajena a la tragedia que enfrenta una persona con tales lesiones que sólo pueden complicarse en la medida de sus condiciones personales** (edad, educación, proyecto de vida, condición civil, integración



familiar, rasgos específicos de donde ocurrió el ilícito, entre muchas otras circunstancias). Por tales razones, **esa porción es inconstitucional al no guardar correspondencia la configuración normativa con el supuesto que pretende regular.**

328. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Primera Sala al resolver el amparo en revisión 438/2020, en sesión de siete de julio de dos mil veintiuno, sostuvo justamente el criterio que se describe, y en su decisión subrayó que no podía dejar de considerarse que: "*en torno a las agresiones sexuales sufridas por mujeres, corresponden a un tipo de delito que la víctima no suele denunciar por el estigma que dicha denuncia conlleva usualmente ...*" aunado a "*... la naturaleza traumática de los actos de violencia sexual que generan en sus víctimas*".¹³⁶

329. En esa misma línea, la Corte Interamericana ha establecido que esta clase de agresiones sexuales, como la violación sexual, suponen "*una intromisión en los aspectos más personales e íntimos de la vida privada de una persona*"¹³⁷ pues pierde "*de forma completa el control sobre sus decisiones más personales e íntimas, y sobre las funciones corporales básicas*".¹³⁸

330. Conforme a esto, la limitante legislativa en análisis, erróneamente no considera la gravedad del delito cometido, como tampoco refleja en su formulación la superlativa lesión que ese tipo de conductas involucran para la víctima y que revisten al evento de una complejidad mayúscula¹³⁹ que necesariamente

¹³⁶ En la ejecutoria en cita se construyó tal consideración haciendo referencia a los siguientes criterios de la propia Sala:

¹³⁷ Corte IDH. Caso Valenzuela Ávila Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de octubre de 2019. Serie C, No. 386, párrafo 196.

¹³⁸ Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México, párrafo 179.

¹³⁹ Sobre este punto véase: Lara Diana, García Sandra, Strickler, Martínez Hugo, Villanueva Luis. *El acceso al barto legal de las mujeres embarazadas por violación en la Ciudad de México*. Gaceta Médica de México, volumen 139, suplemento 1, año 2003, página 79.

En donde se describe que, además de la transmisión de enfermedades de transmisión sexual, sufrir un delito de violación puede implicar: *dolor pélvico, disfunción sexual, vaginitis crónica, depresión, abuso de drogas, trastornos del sueño y la alimentación, síndrome de estrés postraumático, trastorno obsesivo compulsivo, ansiedad, personalidad múltiple, intento de suicidio y suicidio.*



debe ser aquilatada en la definición del resto de las previsiones legislativas vinculadas al supuesto que se regula.

331. La Primera Sala, en la decisión recién referida, reconoció que en determinaciones anteriores ya se ha puntualizado que *"la libertad y seguridad sexuales, son bienes jurídicamente tutelados por el derecho penal y que son manifestaciones –entre otros– del derecho al libre desarrollo de la personalidad.*¹⁴⁰ Asimismo, la Sala hizo patente que *"el consentimiento pleno y válido de quienes participan en una cierta actividad sexual es un elemento fundamental para el respeto, protección y garantía de la libertad y seguridad sexuales, el Estado asume la obligación –incluso recurriendo a su poder coactivo– de proteger que ésta sea la regla en el actuar sexual".*¹⁴¹ Añadiendo que *"por la naturaleza traumática de los actos de violencia sexual que les generan y por la estigmatización social que el simple hecho de manifestarlo les crea, no se atreven a mencionarlo ni a denunciarlo ante las instancias ministeriales; y, en el caso de que producto de ese hecho delictivo la mujer violentada quede embarazada, ello agudiza su afectación pues tal condición provoca el seguir padeciendo la vejación de que fue objeto y le impide su recuperación tanto física como psicológica, pues la propia preñez produce lógicamente volver a vivir permanentemente la violación de la que fue objeto, lo cual indudablemente le provoca un sufrimiento adicional que permanece mientras subsista esa condición. Sin que sea válido que se le obligue a continuar con el embarazo, que en sí mismo constituye una revictimización de la mujer, dado que no tuvo la oportunidad de decidir autónomamente, sin coerción ni violencia y con consentimiento pleno las situaciones y circunstancias de la cópula".*¹⁴²

332. En esa narrativa, la limitación temporal contenida en la norma de referencia, tiene numerosas consecuencias nocivas que tienen su punto de partida en no considerar las trascendentales repercusiones negativas que el referido delito presupone para la víctima. Las implicaciones dañinas de la norma atraviesan por obligar a la mujer o persona gestante a enfrentar y concluir el embarazo, lo que constituye una forma de violencia contra la mujer, que agudiza los

¹⁴⁰ Citando el amparo directo en revisión 1260/2016, resuelto por esa Sala en sesión de 28 de septiembre de 2016.

¹⁴¹ Párrafo 136 de la ejecutoria en cita.

¹⁴² Párrafo 137 de la sentencia en comento.



efectos del delito y crea un escenario de revictimización, así como una lesión grave y directa al conjunto de derechos descritos en la primera parte de esta consideración.

333. En la medida de lo anterior, y para este tipo de casos extraordinarios (en donde la mujer o persona con capacidad de gestar es víctima de un delito de compleja ejecución y de graves consecuencias), **se advierte la necesidad de que el sistema jurídico, las normas y sus operadores, funcionen en el marco de un plazo no limitado de esa manera, siendo necesaria la inclusión de previsiones que permitan brindar acompañamiento (médico y psicológico) de la manera más ágil posible, pero que también puedan extenderse en la medida de que pueda ejecutarse un procedimiento seguro en relación con la mujer o persona con capacidad de gestar.**

334. En consecuencia, conforme a lo descrito en los incisos B) y C) de este apartado, corresponde determinar la invalidez de las porciones normativas "**aborto no punible**" y "**se excusarán de pena**" contenidas en el título y en el párrafo primero del artículo 199, respectivamente; así como el fragmento "**dentro de las doce semanas siguientes a la concepción**" ubicado al final del párrafo primero de la fracción I de ese mismo artículo, todas pertenecientes al Código Penal de Coahuila de Zaragoza, las cuales entraron en vigor desde el veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete (conforme a la regla prevista en el artículo segundo transitorio del decreto de publicación de ese ordenamiento, el cual estableció el inicio de vigencia a los treinta días naturales siguientes contados a partir del día posterior al de su publicación, la cual ocurrió el veintisiete de octubre previo). La invalidez de tales fragmentos, genera que la norma resulte en los siguientes términos:

"Artículo 199...

"... no se perseguirá:

"I. (Aborto por violación, o por inseminación o implantación indebidas)

"Cuando el embarazo sea resultado de una violación, o de una inseminación artificial o implantación de un óvulo en cualquiera de los supuestos referidos en los artículos 240 y 241 de este código, y la mujer embarazada practique su aborto o consienta el mismo, ...



"En caso de violación, los prestadores de servicios de salud deberán realizar el aborto, dar vista al Ministerio Público y observar lo dispuesto en las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables.

"II. (Aborto por peligro de la mujer embarazada)

"Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro, actual o inminente, de afectación grave a su salud, a juicio del médico que la asista fundado en prueba o en pronóstico clínicamente motivado, oyendo aquél la opinión de otro médico, siempre que esto sea posible y la demora no incremente el peligro.

"El peligro de afectación a la salud de la mujer embarazada se considerará como grave, cuando pueda resolverse en la pérdida de un órgano o de su función, o que se presenten ulteriores complicaciones a la salud de la mujer difíciles de resolver o que dejen secuelas permanentes, o que pongan en peligro su vida.

"III. (Aborto por alteraciones genéticas o congénitas graves)

"Cuando dos médicos especialistas diagnostiquen que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas que puedan conllevar o dar como resultado afectaciones físicas o cerebrales, que lo colocarían en los límites de su sobrevivencia, siempre y cuando se tenga el consentimiento de la mujer embarazada.

"IV. (Culpa de la mujer embarazada)

"Cuando el aborto sea consecuencia de una conducta culposa de la mujer embarazada.

"En los casos previstos en las fracciones I, II y III de este artículo, siempre que sea posible demorar el aborto sin que se incremente el peligro para la mujer embarazada, los médicos tendrán la obligación de proporcionarle información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos, riesgos y consecuencias, así como sobre las alternativas existentes, para que aquélla pueda tomar la decisión de manera libre e informada. Sin embargo, la falta de dicha



información en los casos de las fracciones señaladas no será motivo para punir el aborto."

SEXTO.—Análisis sobre la constitucionalidad del artículo 224, fracción II, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza (violación entre cónyuges).

335. La Procuraduría General de la República aduce que el artículo 224, fracción II, del ordenamiento ya citado, al diferenciar entre las penas a imponer para el delito de violación (general) y el que se comete entre cónyuges, concubinos o personas con un pacto civil, viola los principios de igualdad y no discriminación reconocidos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal.

336. **La parte accionante describe que en los delitos sexuales la legislación debe dejar claro que la existencia de una relación de pareja entre las partes no es una atenuante;** considera que las legislaciones donde contemplan una penalidad menor en el delito de violación en el matrimonio o, incluso, no tipifican dicho ilícito, es una práctica que debe erradicarse pues constituye un mecanismo de violencia de género. Afirma que existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado; y, argumenta, que lo hecho por el legislador local es una distinción legislativa que se apoya en una categoría sospechosa.

337. Finalmente, refiere que este Alto Tribunal aprobó la modificación de la jurisprudencia 1a./J. 10/94,¹⁴³ en donde se determinó que el delito de violación

¹⁴³ Tesis 1a./J. 10/94 (registro digital: 176065), localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, materia penal, página 658, cuyo rubro y contenido son: "VIOLACIÓN. SE INTEGRA ESE DELITO AUN CUANDO ENTRE EL ACTIVO Y PASIVO EXISTA EL VÍNCULO MATRIMONIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA). En términos del primer párrafo del artículo 267 del Código para la Defensa Social del Estado de Puebla, el delito de violación requiere para su integración: 1. tener cópula con una persona sea cual fuere su sexo, y 2. obtener dicho ayuntamiento carnal por medio de la violencia física o moral. El bien jurídico tutelado por el tipo penal de mérito es la libertad sexual, que reconoce en el ser humano, su derecho a la autodeterminación sexual. Ahora bien, el tipo penal del delito de violación contenido en la legislación referida, no establece para su integración excepción con relación a la calidad de los sujetos, como



lleva implícita la ausencia del consentimiento de la víctima, quien es forzada a la relación sexual mediante la anulación de su resistencia por medio de la violencia física o moral, independientemente de que exista un vínculo matrimonial entre el sujeto activo y el pasivo, pues esta circunstancia no conlleva ninguna excepción que impida la integración del delito de violación.

338. Este Tribunal Pleno advierte que **es esencialmente fundado ese concepto de invalidez**, al tenor del desarrollo argumentativo que será descrito en las siguientes líneas; así como con los alcances y entendimiento que serán fijados a lo largo de la presente consideración.

339. Lo anterior es así, porque el accionante acierta en afirmar que el tipo penal titulado *Violación a cónyuge y a otras personas con vínculos similares*, al calificar con menor gravedad esa conducta (en relación con el tipo penal general de violación), asignó un valor inferior al bien jurídico de la integridad sexual de las personas cuyo agresor resulte ser su esposo (a), concubino (a) o compañero (a) civil, con lo cual se lesionó el derecho fundamental a la igualdad.

340. La exposición de este tema atraviesa, como cuestiones preliminares, por mostrar el contenido esencial del derecho a ser tratado igual; el entendimiento de la pena de prisión como manifestación del poder punitivo que contiene un juicio sobre la gravedad de la conducta ilícita y de tutela del bien jurídico que protege; para concluir, en el análisis concreto de la disposición impugnada, que el Congreso Local introdujo un criterio diferenciador que vulnera el derecho humano citado.

I. Cuestiones preliminares.

341. Preliminarmente, resulta indispensable precisar que no es posible ejecutar el análisis exactamente en los términos propuestos por el accionante, consistentes en que la norma resulta una medida discriminatoria en contra de las

pudiera ser la existencia de algún vínculo o relación entre ellos, pues sólo requiere la actualización de violencia física o moral para la realización de la cópula; por tanto, debe concluirse que cuando uno de los cónyuges obtiene la cópula por medios violentos –sean éstos físicos y/o morales–, queda debidamente integrado el delito de violación, sin importar la existencia del vínculo matrimonial."



mujeres, lo que constituye violencia de género al estar basada en una categoría sospechosa. Esto es así, porque el diseño legislativo es de tal forma general en la descripción del sujeto pasivo, que no es posible considerar que el único grupo vulnerado son las mujeres, en realidad lo constituye cualquier persona que se haya unido a otra por virtud de matrimonio, concubinato o pacto civil.

342. Esto es así, pues la disposición penal establece que *se aplicará prisión de tres a diez años y multa, a quien por medio de la violencia física, psicológica o moral tenga cópula con **la persona con quien esté unida en matrimonio, concubinato o pacto civil sin la voluntad de ésta.*** Los alcances conceptuales de los elementos normativos *matrimonio, concubinato y pacto civil* ponen de manifiesto que en la norma no existe una distinción basada en sexo o género, en relación con el diverso tipo penal de violación,¹⁴⁴ sino en realidad con la calidad específica del sujeto pasivo.

343. A esta perspectiva se suma con un peso determinante el contenido de la Ley para la Familia (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el martes quince de diciembre de dos mil quince y veinte al día de hoy), ordenamiento que define al matrimonio como "*... la unión de dos **personas** que consienten en realizar una comunidad de vida basada en el afecto, respeto, igualdad de trato y ayuda mutua, y toman de manera libre, responsable, voluntaria e informada, las decisiones reproductivas que se ajustan a su proyecto de vida, incluida la posibilidad de procrear o adoptar ...*" (artículo 139), en iguales términos esa legislación vierte su regulación sobre la figura del concubinato "*Regirán al concubinato todos los derechos y obligaciones inherentes a la familia, en lo que le fueren aplicables*" (artículo 249), y de forma equivalente dispone que en relación con el "*pacto civil de solidaridad, el cual es un contrato celebrado por dos personas físicas, mayores de edad, de igual o distinto sexo, para organizar su vida en común ...*" (artículo 252).

¹⁴⁴ Artículo 224 (Violación, violación al cónyuge o pareja, violación equiparada)

"Además de los previstos en el artículo siguiente, los delitos de violación, violación al cónyuge o pareja y de violación equiparada, consistirán en los siguientes:

"I. (Violación)

"Se considera violación y se impondrá de siete a catorce años de prisión y multa, a quien por medio de la violencia física, psicológica o moral tenga cópula con una persona de cualquier sexo sin su voluntad."



344. Como se observa, el establecimiento de ese tipo de relaciones civiles en el Estado de Coahuila de Zaragoza está definida en términos igualitarios, es decir, comprende el reconocimiento de todas las formas y manifestaciones de familia que existen en la sociedad, entre las que se encuentran las constituidas por personas del mismo sexo. De esta manera, el caso de la figura típica trasciende en iguales términos al hombre y la mujer, pues en la redacción de la norma para definir a la víctima se eligió un formato que exige una calidad específica en el sujeto pasivo, la cual no se hace depender de ninguna manera del sexo de la persona o de una cuestión de género.

345. **Lo anterior de ninguna manera significa que este Pleno desconozca que la realidad indica que los contextos de violencia familiar (en donde pueden acontecer agresiones sexuales como las descritas en la norma), por regla general, se desenvuelven en contra de la mujer;** por tal razón, en el análisis de la disposición esa circunstancia ocupa un lugar esencial dentro de la narrativa general que corresponde a una norma cuyos destinatarios son más amplios.

346. Con base en todo lo anterior, el análisis constitucional que amerita la norma debe ser, por principio, de corte general, que brinde cobertura a todos los posibles roles involucrados en las relaciones de matrimonio, concubinato y pacto civil (en los términos definidos por su legislación familiar), y complementario en relación con la lesión específica que supone la norma para el caso de las mujeres.

347. Ahora bien, en relación con el contenido del derecho que se estima violentado, este Alto Tribunal ha sido categórico en sostener que el derecho humano a la igualdad jurídica, en su vertiente de *igualdad en la ley*, tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferencias legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Al respecto véase la tesis 1a./J. 125/2017 (10a.), (registro digital: 2015679) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, cuyos rubro y texto son: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.



348. El derecho a la *igualdad en la ley*, deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona;¹⁴⁶ destaca que este principio no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad,

El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social."

¹⁴⁶ Al respecto véase la tesis 1a./J. 49/2016 (10a.), (registro digital: 2012715) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, Tomo I, página 370, de rubro y texto: "IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El precepto referido establece: 'Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.' Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado en diversos instrumentos dicha disposición –Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, No. 4; *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, No. 127; *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, No. 184; *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, No. 195– y, al respecto, ha sostenido que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona; sin embargo, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana. Por tanto, sólo es discriminatoria una distinción cuando 'carece de una justificación objetiva y razonable'. Ahora bien, las distinciones constituyen diferencias compatibles con



sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esta Suprema Corte ha sido puntual en manifestar que si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. Además, la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de "términos de comparación", los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad.¹⁴⁷

349. Por otra parte, debe tenerse presente que la *pena* es la reacción social que a través de una fórmula legislativa comunica el rechazo de cierta conducta (delito). El tipo y margen de punición (de mínimo a máximo), contiene inherentemente un juicio de gravedad en relación con el acto que se pretende inhibir y, en caso de ocurrir, de sancionar; esta valoración supone la asignación de un nivel de reproche asociado a la relevancia perjudicial del acto, es decir, se presupone la proporcionalidad de la pena con el ilícito descrito en el tipo.

350. La privación o restricción de bienes jurídicos que implica la aplicación de una pena exige un nivel de racionalidad que se hace depender de su coherencia con los elementos del sistema penal que le anteceden en su actuación. Desde esa perspectiva, la definición de una pena está asociada a la prevención general (la definición de su *quantum* pretende inhibir la comisión de la conducta), y a la protección del bien o bienes jurídicos protegidos por la norma penal;

dicha convención por ser razonables, proporcionales y objetivas, mientras que las discriminaciones constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos. En ese tenor, la prohibición de discriminación contenida en el artículo 1o., numeral 1, de la convención en comento, respecto de los derechos contenidos en ésta, se extiende al derecho interno de los Estados parte, de manera que éstos tienen la obligación de no introducir o eliminar de su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas."

¹⁴⁷ Sobre este punto, véase el contenido de la tesis 1a./J. 46/2016 (10a.), (registro digital: 2012602) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 357, cuyos título y subtítulo son: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."



así, el establecimiento de una pena envía a la sociedad el mensaje sobre el juicio de gravedad y sobre las consecuencias que existirán de lesionarse determinado bien.

351. Asimismo, además de esa manifestación *externa* que atiende a los tipos y rangos de punición, que en su manifestación más directa supone la imposición de la pena (años de prisión, pago de cierta cantidad, suspensión en el ejercicio de derechos, etcétera), ésta también trasciende al proceso penal a través de la activación de previsiones normativas que parten del juicio de gravedad que el legislador efectuó en abstracto. En ese sentido, la penalidad prevista para un delito es transversal al procedimiento penal, en la medida de que su definición, por citar algunos ejemplos, trasciende a temas como: la detención urgente de una persona por parte del Ministerio Público;¹⁴⁸ la elección de *mecanismos alternativos de solución de controversias*; conclusión del proceso a través de *formas anticipadas de terminación del conflicto*;¹⁴⁹ y hasta la decisión sobre *beneficios preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad*.¹⁵⁰

352. Como se ve, la definición de la pena es un tópico de superlativa importancia que extiende su posición en el procedimiento penal más allá de la definición de su naturaleza (corporal, pecuniaria, anulatoria de un derecho o de una profesión, etcétera), y, en su caso, de los parámetros mínimos y máximos que al respecto se establecen, pues se relaciona con figuras procesales propias de todas las etapas del proceso. De lo anterior, es que se afirma que su definición supone un extenso juicio sobre las consecuencias de lesionar determinado bien jurídico, de ahí su capital importancia para efectos de su correcta definición.

II. Análisis del texto original del artículo 224, fracción II, del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza (pena prevista para el delito de violación entre cónyuges).

¹⁴⁸ Artículo 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

¹⁴⁹ Véanse los casos de la suspensión condicional del proceso, artículo 192, y del procedimiento abreviado, artículo 202, ambas normas del mismo ordenamiento citado en la nota previa.

¹⁵⁰ Sobre este punto véanse los artículos 137 y 146 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.



353. Esas bases constitucionales y penales conducen a advertir que, en este caso concreto, **el legislador realizó dos valoraciones distintas respecto de la misma conducta delictiva, con un criterio diferenciador basado en función de si entre la víctima y el sujeto activo existe una relación civil de las precisadas en la norma.** De esta manera, **creó dos calidades de víctima del delito de violación que atentan contra el marco constitucional** recién descrito: una general (cualquier persona como sujeto pasivo) y una específica (aquella cuyo agresor es la persona con la que está unida en matrimonio, concubinato o pacto civil), formulación que este Alto Tribunal estima que es inconsistente porque al establecer rangos de penalidad diferentes (el segundo inferior respecto del primero), categorizó como de menor impacto cuando existe el vínculo descrito.

354. En efecto, en términos de lo dispuesto por el artículo 224, el delito de *violación* (fracción I) establece que "*se considera violación y se impondrá de siete a catorce años de prisión y multa, a quien por medio de la violencia física, psicológica o moral tenga cópula con una persona de cualquier sexo sin su voluntad*"; mientras que la fracción II (en su texto original), dispone que "*se aplicará prisión de tres a diez años y multa, a quien por medio de la violencia física, psicológica o moral tenga cópula con la persona con quien esté unida en matrimonio, concubinato o pacto civil sin la voluntad de ésta*". Con esa configuración, para el delito *general* de violación se dispuso una punibilidad promedio de 10.5 años, mientras que para el ilícito de *violación a cónyuge y a otras personas con vínculos similares* ese aspecto se definió en 6.5 años.

355. A juicio de este Tribunal Pleno, el planteamiento de la parte accionante en relación con la inconstitucionalidad de la norma es esencialmente fundado, pues **la aproximación hecha por el Congreso Local en la formulación del tipo penal en comento produce dos lecturas simultáneas que son inaceptables desde su revisión en sede de justicia constitucional:** **a)** la integridad sexual de las personas violentadas por aquellos con quienes están unidos en matrimonio, concubinato o pacto civil tiene un valor inferior en relación con aquellas víctimas del delito de violación que no exigen calidad específica; y **b)** el delito de violación cometido por la persona con quien se está unido a través de esos vínculos civiles no es de la misma gravedad que aquel que se comete contra un sujeto con el cual se carece de cualquier tipo de relación.



356. Ambas lecturas deben desterrarse de las prácticas legislativas, pues entrañan en su configuración una idea asociada al matrimonio como el espacio de ejercicio de derechos por parte de un integrante respecto del otro. Los vínculos civiles como el matrimonio, el concubinato y el pacto civil, se advierten como uniones voluntarias para desarrollar la vida común, pero de ninguna manera entrañan la anulación de las libertades inherentes a la dignidad humana, como en este caso la libertad sexual.

357. El establecimiento de un artículo en esos términos supone la creación de una subcategoría de *víctima del delito* sin justificación ni respaldo constitucional, pues asumir que el establecimiento de una relación civil supone la pérdida parcial de la autodeterminación sexual es un motivo inválido en términos del contenido y alcance de los derechos desarrollados en la presente sentencia. Esta apreciación exige fijar la mirada en el concepto *víctima*, el cual se ha reconfigurado por completo en las últimas dos décadas de evolución legislativa y jurisprudencial¹⁵¹ para brindarle un papel central en el marco del proceso penal, a través del reconocimiento de una multiplicidad de derechos para garantizar su acceso a la reparación del daño, a la verdad y la justicia.

¹⁵¹ Por mencionar algunos casos, véanse los criterios siguientes:

Tesis 1a./J. 170/2005, (registro digital: 176253), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, página 394, con el rubro siguiente: "LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL OFENDIDO O VÍCTIMA DEL DELITO PARA ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO. NO SE LIMITA A LOS CASOS ESTABLECIDOS EXPRESAMENTE EN EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE LA MATERIA, SINO QUE SE AMPLÍA A LOS SUPUESTOS EN QUE SE IMPUGNE VIOLACIÓN DE LAS GARANTÍAS CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

Tesis 1a. CVII/2011, (registro digital: 161422) consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 313, con el rubro: "VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. TIENE EL DERECHO DE APORTAR PRUEBAS TANTO EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA COMO EN EL PROCESO PENAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 20, APARTADO B, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

Tesis 1a. CVIII/2011, (registro digital: 161423) consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 312, con el rubro: "VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA EL AUTO QUE INCIDA SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL A QUE SE LE RECIBAN TODOS LOS DATOS O ELEMENTOS DE PRUEBA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 365 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES)."

Tesis 1a. LXXXIX/2011, (registro digital: 161718) consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, página 179, con el rubro: "VÍCTIMA U OFENDIDO. TIENE CARÁCTER DE PARTE EN EL PROCESO PENAL."



358. Así, a la víctima del delito le ha sido reconocida, constitucional y jurisprudencialmente, el carácter de parte activa procesal penal, con legitimación para impugnar no sólo tópicos relativos exclusivamente a la reparación del daño, sino también se ha extendido a toda la gama de opciones bajo las cuales puede impugnar aspectos que inciden en la demostración del delito y la plena responsabilidad penal del acusado. De tal suerte, ese reconocimiento implica que se le otorgue acceso a participar en el proceso penal para conocer la verdad, buscar que se sancione al culpable y obtener la reparación del daño. **Una norma construida en los términos de la que se analiza, constituye un retroceso en la evolución de los derechos de la víctima, en la medida en que considera que frente a idéntica lesión pueden existir personas cuyo daño se estima de menor gravedad, lo que redundaría en su acceso integral a la justicia.**

359. La inconstitucionalidad de la disposición, entonces, resulta de la distinción arbitraria que la norma traza para efectos de una persona que es víctima del delito de violación (en general), pues las consecuencias de la norma se activan con cierta calificación de gravedad, y para el caso de una víctima de esa misma conducta ilícita, pero que tiene una relación del orden civil con su agresor, se habrán de desplegar los efectos de la disposición, pero en un nivel inferior de gravedad.

360. Esa apreciación revela que la pena, desde los rangos definidos por el propio legislador, no es proporcional en perjuicio de la víctima, pues para con-

Tesis 1a./J. 40/2013 (10a.), (registro digital: 2003918) localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, página 123, de rubro siguiente: "AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLO CUANDO SE IMPUGNAN APARTADOS JURÍDICOS DIVERSOS AL DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA."

Tesis 1a. LXXXI/2017 (10a.), (registro digital: 2014698) consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 44, Tomo I, julio de 2017, página: 65, cuyo rubro es: "VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. TIENE EL CARÁCTER DE TERCERO PERJUDICADO EN EL JUICIO DE AMPARO, AUN Y CUANDO EL ACTO RECLAMADO NO AFECTE SU DERECHO A LA REPARACIÓN DEL DAÑO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN III, INCISO B, DE LA LEY DE AMPARO ABROGADA)."

Tesis 1a. CXXIV/2016 (10a.), (registro digital: 2011484) visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página: 1143, de rubro siguiente: "REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DEL DELITO. EL CARÁCTER DE VÍCTIMA PERMITE PRESUMIR QUE LA PERSONA HA RESENTIDO UNA AFECTACIÓN."



ductas idénticas que lesionan de igual manera la integridad sexual de una persona en el ámbito físico y psicológico (bien jurídico tutelado), estableció dos rangos de punibilidad distintos, sin que ello pueda ser justificado a través del vínculo personal que une al agresor con la víctima, no al menos para considerarla menos lesiva.

361. Esta narrativa, dentro de la cual se advierte la palpable transgresión de la norma al principio de *igualdad en la ley*, acarrea un resultado nocivo adicional (como se anunció en la parte preliminar de esta consideración) al considerar que la conducta ilícita tiene un impacto negativo en la protección de los derechos de la mujer (en su carácter de principal persona vulnerable), con lo cual la descripción típica emitida por la Legislatura Estatal también es violatoria de la igualdad que debe prevalecer entre el varón y la mujer (prevista en el artículo 4o. constitucional, párrafo primero).

362. Una de las implicaciones del derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer, conlleva una prohibición para el legislador de emitir disposiciones que se traduzcan en medidas discriminatorias que permitan perpetuar mecanismos de violencia de género.¹⁵² En esta propia sentencia, se hizo amplia

¹⁵² Al respecto véase la tesis 1a./J. 30/2017(10a.), (registro digital: 2014099) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 789, cuyos rubro y texto son: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. Al disponer el citado precepto constitucional, el derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer, establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley deben ser tratados por igual, es decir, busca garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona; y también comprende la igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades. En ese sentido, la pretensión de elevar a la mujer al mismo plano de igualdad que el varón, estuvo precedida por el trato discriminatorio que a aquélla se le daba en las legislaciones secundarias, federales y locales, que le impedían participar activamente en las dimensiones anotadas y asumir, al igual que el varón, tareas de responsabilidad social pública. Así, la reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da la pauta para modificar todas aquellas leyes secundarias que incluían modos sutiles de discriminación. Por otro lado, el marco jurídico relativo a este derecho humano desde la perspectiva convencional del sistema universal, comprende los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y desde el sistema convencional interamericano destacan el preámbulo



referencia a la relevancia del derecho a la igualdad y no discriminación, el cual constriñe a las autoridades a tomar en cuenta los factores estructurales y contextuales, como relaciones de subordinación en torno al género para analizar si el resultado del contenido o aplicación de normas, políticas, prácticas o programas aparentemente neutros genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica.

363. El parámetro o término de comparación para demostrar la existencia del tratamiento diferenciado¹⁵³ que contiene el tipo penal de *violación a cónyuge y a otras personas con vínculos similares*, lo es el citado tipo penal de *violación*. La lectura de ambas disposiciones, como se expuso líneas atrás, pone de manifiesto que se genera una ruptura de la igualdad al generar un trato discrimi-

y el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos."

¹⁵³ Al respecto véase la tesis 1a. VII/2017 (10a.), (registro digital: 2013487) localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 380, cuyos rubro y texto son: "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 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."



natorio entre situaciones análogas: en ambos casos se trata de la conducta consistente en que se imponga la cópula (sin voluntad del sujeto pasivo), por medio de la violencia física, psicológica o moral), pero el Congreso del Estado Local diferenció los tipos penales –y en esa medida las penas a imponer– únicamente en razón del vínculo personal, situación respecto de la cual resultan especialmente desfavorecidas las mujeres.

364. De la descripción de tales rasgos, este Tribunal Pleno advierte que la asignación por parte del legislador de un rango de punibilidad inferior a una conducta que se traduce en el mismo tipo de lesión a una mujer con o sin relación civil, no puede tener su origen en ninguna finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional porque a través de esa tipificación sesgada no se brinda cobertura a algún otro derecho involucrado ni se da cumplimiento a un mandato de especial relevancia, de manera que **la distinción legislativa debe invalidarse pues contiene intrínseco el entendimiento de que la lesión de la integridad sexual de una mujer que tiene una relación civil en los términos referidos, no amerita penalmente el mismo nivel de reproche para el agresor que aquellas que resienten las mujeres por parte de un agresor con quien no se tiene ese tipo de vínculo.**

365. En la misma lógica que para el caso del análisis general, **una disposición que no reconozca en igualdad de condiciones la gravedad de violentar la sexualidad de su pareja civil mujer (sea por la vía del matrimonio, concubinato o pacto social), supone un reconocimiento tácito de que ese vínculo es un espacio de superioridad de los derechos del hombre**, lo que de ninguna manera encuentra respaldo en el Texto Constitucional. El establecimiento de una relación como las referidas no debe traducirse en el nacimiento de obligaciones a cargo de la mujer que supongan, correlativamente, la posibilidad de su exigencia a través del empleo de métodos derogatorios de su voluntad.

366. **Este Alto Tribunal sostiene el criterio de que el vínculo civil no puede ser entendido, bajo ningún escenario, como un espacio de privilegios que al amparo de la privacidad e intimidad en que se desenvuelve, justifique la imposición de prácticas en contra de la voluntad de alguno de sus integrantes a través de la violencia moral, física o psicológica.** Como se relató en el estudio general de la norma, la libertad sexual que se reconoce como



intrínseca en el ser humano, y que comprende el derecho a la autodeterminación sexual de la mujer, no se invalida, transforma, ni se modula con la celebración de un vínculo civil, de manera que los actos que los lesionan tienen, al menos, la misma dimensión con o sin la existencia de esa relación familiar.

367. La existencia de normas como la que aquí se analiza fungen también como mecanismos que afectan el acceso de las mujeres a la justicia en la medida en que: constituyen barreras legislativas para el pleno reconocimiento de sus derechos (libertad y autodeterminación sexual); contribuyen a perpetuar estereotipos dañinos asociados a una concepción de la mujer que carece de igualdad jurídica frente al hombre; y consecuentemente, impiden que para el supuesto de ser víctimas de un delito, las instituciones de procuración e impartición de justicia desplieguen la más amplia protección de sus derechos y libertades.

368. Consecuentemente, al tenor de lo dispuesto, debe invalidarse la porción normativa en su integridad, es decir, el primer párrafo de la fracción II del artículo 224 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con la vigencia que tuvo esa disposición, esto es, a partir del veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete (conforme a la regla prevista en el artículo segundo transitorio del decreto de publicación de ese ordenamiento, el cual estableció el inicio de vigencia a los treinta días naturales siguientes contados a partir del día posterior al de su publicación, la cual ocurrió el veintisiete de octubre previo), y hasta el doce de abril de dos mil diecinueve (último día de la vigencia de esa norma en esos términos, pues al día siguiente entró en vigor la reforma efectuada en términos del decreto publicado justamente el doce de abril), y para los efectos que serán precisados en el considerando correspondiente.

III. Invalidez extensiva de la porción normativa contenida en el artículo 224, fracción II, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

369. Bajo el mismo entendimiento y apreciación de la problemática sostenida en el apartado que antecede, **la invalidez debe hacerse extensiva en relación con la fórmula legislativa prevista en el segundo párrafo de esa fracción, es decir, aquella que expresa que se trata de un delito que se per-**



seguirá por querrela. Esto es así, porque el mismo criterio arbitrario por virtud del cual estableció un rango de punibilidad menor, produjo también que para el caso del delito de *violación a cónyuge y a otras personas con vínculos similares* se considerara que no priva un interés general y público en sancionar esas conductas.

370. La distinción entre la forma en que puede iniciarse una investigación en relación con una conducta probablemente ilícita versa sobre *delitos perseguibles oficiosamente* y aquellos en los cuales se fija un requisito de procedibilidad denominado *querrela*, la cual se asocia –por regla general– a delitos menos lesivos en donde priva el interés individual de la víctima de que se persiga y sancione al sujeto activo. Como se ve, queda claro que para la *forma legal de perseguir este ilícito*, el legislador consideró que aunque se reciba la noticia de su comisión por cualquier vía, las autoridades no podrán actuar, salvo solicitud directa de la parte afectada.

371. Esa fórmula legislativa, agudiza el desvalor con el cual el legislador estatal observa las violaciones sexuales que pueden acontecer en el seno de un matrimonio, concubinato o pacto social; visto lo cual es una porción que no puede formar parte del diseño legislativo de protección y tutela de los bienes jurídicos en juego y en esa medida debe ordenarse su invalidez.

372. Consecuentemente, al tenor de lo dispuesto, debe invalidarse la porción normativa en su integridad, es decir, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 224 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, a partir del veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete (conforme a la regla prevista en el artículo segundo transitorio del decreto de publicación de ese ordenamiento, el cual estableció el inicio de vigencia a los treinta días naturales siguientes contados a partir del día posterior al de su publicación, la cual ocurrió el veintisiete de octubre previo), y la cual no ha sido objeto de reforma.

SÉPTIMO.—**Efectos.**

373. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad se establecerán sus alcances y



efectos, y se fijarán con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

A) Efectos en relación con las porciones normativas en materia de aborto.

374. Asimismo, conforme al segundo párrafo del artículo 45¹⁵⁴ de la ley reglamentaria de la materia, **esta sentencia tendrá efectos retroactivos a partir del veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza**, en relación con el artículo 196 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante el Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete y, **por extensión**, respecto de los artículos 198, párrafo primero, en su porción normativa "*sea o*", y 199, en su acápite y párrafo primero, en su porción normativa "*Se excusará de pena por aborto y*", y fracción I, párrafo primero, en su porción normativa "*dentro de las doce semanas siguientes a la concepción*", del ordenamiento legal referido, las cuales surtirán sus efectos retroactivos al veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete.

375. Sirve de apoyo a la anterior conclusión la jurisprudencia de este Tribunal Pleno P./J. 104/2008, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA DAR EFECTOS RETROACTIVOS A LA SENTENCIA QUE DECLARE LA INVALIDEZ DE NORMAS LEGALES EN MATERIA PENAL."¹⁵⁵

B) Efectos en relación con las porciones normativas en materia de violación entre cónyuges.

¹⁵⁴ *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."

¹⁵⁵ (Registro digital: 169017), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 587.



376. Por su parte, la invalidez decretada en relación con el artículo 224, fracción II, párrafo primero, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante el Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete y, **aquella determinada por extensión**, la del artículo 224, fracción II, párrafo segundo, del ordenamiento legal referido, surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, sin efectos retroactivos, tomando en cuenta los derechos de las víctimas afectadas por la referida conducta delictiva.

377. Sirva de apoyo a esta determinación lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 92/2016 resuelta en sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve, en donde se estableció que ese tipo de invalidez normativa "*... no trasciende a los casos en los que resulte aplicable esa porción normativa, en tanto ha sido criterio de este Tribunal Pleno que la expulsión de la norma sólo puede beneficiar, nunca perjudicar, a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.*"

C) Precisión general.

378. Finalmente, la presente ejecutoria deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 13, apartado A, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante el Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de



dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 195 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante el Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, de conformidad con el considerando quinto de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez del artículo 196 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante el Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete y, por extensión, la de los artículos 198, párrafo primero, en su porción normativa "sea o", y 199, en su acápite y párrafo primero, en su porción normativa "Se excusará de pena por aborto y", y fracción I, párrafo primero, en su porción normativa "dentro de las doce semanas siguientes a la concepción", del ordenamiento legal referido, las cuales surtirán sus efectos retroactivos al veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con los considerandos quinto y séptimo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Se declara la invalidez del artículo 224, fracción II, párrafo primero, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante el Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete y, por extensión, la del artículo 224, fracción II, párrafo segundo, del ordenamiento legal referido, para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria, los cuales se surtirán a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos de los considerandos sexto y séptimo de esta ejecutoria.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes 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 once votos 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 y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto del artículo 224, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante el Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra, por el sobreseimiento y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos 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 cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto del artículo 13, apartado A, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante el Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat con



precisiones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo del tema del aborto, consistente en reconocer la validez del artículo 195 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante el Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, por la invalidez de todo el capítulo de aborto del ordenamiento impugnado, votaron en contra. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos del ciento sesenta y cuatro al doscientos siete, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de todo el capítulo de aborto del ordenamiento impugnado, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo del tema del aborto, consistente en declarar la invalidez del artículo 196 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante el Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete y, por extensión, del artículo 198, párrafo primero, en su porción normativa "sea o", del ordenamiento reclamado. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos del ciento sesenta y cuatro al doscientos siete, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente



Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de todo el capítulo de aborto del ordenamiento impugnado, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo del tema del aborto, consistente en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 199, en su acápite y párrafo primero, en su porción normativa "Se excusará de pena por aborto y", y fracción I, párrafo primero, en su porción normativa "dentro de las doce semanas siguientes a la concepción", del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante el Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas a los preceptos relativos al aborto tendrán efectos retroactivos al veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo del tema de la violación entre cónyuges, consistente, por una parte, en declarar la invalidez del artículo 224, fracción II, párrafo primero, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante el Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete y, por otra parte, en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 224, fracción II, párrafo segundo, del ordenamiento reclamado. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas a los preceptos relativos a la violación entre cónyuges surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, sin efectos retroactivos, tomando en cuenta los derechos de las víctimas afectadas por la referida conducta delictiva y 3) determinar que la presente ejecutoria deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutive sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de siete de septiembre de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las Ministras y de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

En la sesión privada ordinaria celebrada el veintiséis de octubre de dos mil veintiuno se aprobó el texto del engrose relativo a la acción de inconstitucionalidad 148/2017, promovida por la Procuraduría General de la República, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros



Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el texto del engrose de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 148/2017, promovida por la Procuraduría General de la República, quedó aprobado en los términos antes precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 8/2019 (10a.), 1a./J. 4/2019 (10a.), 1a./J. 125/2017 (10a.), 1a./J. 30/2017 (10a.), 1a./J. 22/2016 (10a.), 1a./J. 37/2016 (10a.), 1a./J. 49/2016 (10a.), 1a./J. 46/2016 (10a.) y aisladas 2a. XXXII/2019 (10a.), 1a. CXXI/2018 (10a.), 1a. LXXXI/2017 (10a.), 1a. VII/2017 (10a.), 1a. CXXIV/2016 (10a.), 1a. LXXIX/2015 (10a.), P. XX/2015 (10a.), 1a. XXIII/2014 (10a.), 1a. XCIX/2014 (10a.) y 2a. CVIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* los viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas, 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas; 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas, 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas, 7 de octubre de 2016 a las 10:17 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 17 de mayo de 2019 a las 10:22 horas, 28 de septiembre de 2018 a las 10:37 horas, 7 de julio de 2017 a las 10:14 horas, 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, 22 de abril de 2016 a las 10:22 horas, 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, 7 de febrero de 2014 a las 11:16 horas, 7 de marzo de 2014 a las 10:18 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, respectivamente.

La tesis aislada 1a. XXVII/2017 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, página 443, con número de registro digital: 2013866.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 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 6 de junio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 148/2017, promovida por la Procuraduría General de la República.

El seis y siete de septiembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 148/2017, promovida por la entonces Procuraduría General de la República en contra de diversos preceptos del Código Penal de Coahuila de Zaragoza en materia de aborto.

El resultado fue una decisión sin precedentes en América Latina. El Tribunal Pleno reconoció, por primera vez y de manera unánime, el derecho fundamental a interrumpir el embarazo. A partir de este fallo histórico no se podrá, sin violar la Constitución, procesar a mujer alguna por interrumpir su embarazo en los supuestos que reconocimos como válidos. Esta decisión es un parteaguas en la lucha por los derechos de las mujeres y de las personas gestantes y un paso definitivo para cimentar una sociedad más justa e igualitaria.

Celebro esta decisión porque, a lo largo de una década, he sostenido que decidir sobre la interrupción del embarazo es un derecho humano. Así lo hice el veintiocho de septiembre de dos mil once, cuando discutimos la validez de las normas que protegían la vida desde el momento de la concepción en diversas Constituciones Locales. Así me pronuncié también el veintinueve de junio de dos mil dieciséis, cuando propuse a la Primera Sala conceder un amparo en contra de normas que penalizaban el aborto en los supuestos en que corresponde a la mujer decidir sobre la continuación del embarazo. A lo largo de esta década, mi postura ha sido consistente con la defensa de los derechos y libertades de las mujeres.

Con todo, en congruencia con el reconocimiento de este importante derecho fundamental, considero que la Corte debió invalidar en su totalidad el capítulo que regula el aborto en el Código Penal de Coahuila. A mi parecer, éste configura un sistema normativo que parte de la base de que toda interrupción del embarazo es un delito y únicamente establece algunos supuestos en los que no se impondrán penas. Con ello, criminaliza la interrupción del embarazo de manera absoluta, incluyendo los casos en que dicha decisión corresponde a las mujeres en el ejercicio de sus derechos.

En este voto particular retomo la decisión adoptada y posteriormente desarrollo las razones por las que me aparto de la sentencia.



I. Criterio adoptado.

En este asunto, la entonces Procuraduría General de la República impugnó los artículos 195 y 196 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, al estimar que vulneran la libertad reproductiva de las mujeres.

Para abordar la cuestión, la sentencia desarrolla el contenido y los alcances del **derecho a decidir**, cuya titularidad corresponde a las mujeres y a las personas con capacidad de gestar, a quienes garantiza un margen mínimo de elección para mantener el proceso de vida en gestación o interrumpirlo.

Asimismo, reconoce la constitucionalidad del artículo 195 del Código Penal para el Estado de Coahuila,¹ al estimar que únicamente establece una definición de la conducta que será materia de los tipos penales de aborto auto procurado o consentido y aborto no consentido o forzado, por razones de técnica legislativa. Es decir, debido a que no tiene punto de contacto con el derecho a decidir de las mujeres y las personas con capacidad de gestar.

En cambio, declara la invalidez del artículo 196 del Código Penal para el Estado de Coahuila.² Lo anterior, porque establece una prohibición absoluta que no concilia el derecho de la mujer y de las personas con capacidad de gestar con el fin constitucionalmente válido de proteger la vida en potencia, sino anula el primero. En este sentido, lesiona los derechos reproductivos de las mujeres y personas con capacidad de gestar por no incluir una formulación que permita interrumpir el embarazo en la primera etapa de gestación.

Derivado de lo anterior, extiende la invalidez decretada al artículo 198,³ en la porción normativa "sea o", porque forma parte del sistema normativo de prohibición al

¹ **Código Penal para el Estado de Coahuila**

"Artículo 195 (Aborto para efectos penales)

"Comete aborto quien causa la muerte al producto de la concepción, en cualquier momento del embarazo."

² **Código Penal para el Estado de Coahuila**

"Artículo 196 (Aborto autoprocuroado o consentido)

"Se impondrá de uno a tres años de prisión, a la mujer que voluntariamente practique su aborto o a la persona que la hiciere abortar con el consentimiento de aquélla."

³ **Código Penal para el Estado de Coahuila**

"Artículo 198 (Suspensión de derechos a ciertas personas que causen el aborto)

"Si el aborto doloso, sea o no consentido o forzado, lo comete un médico o médica, comadrona o partero, enfermero o enfermera, o practicante de medicina o de enfermería, además de las penas



aborto voluntario declarado inconstitucional, impidiendo que la mujer embarazada o persona gestante sea asistida por personal sanitario en ese supuesto.

Finalmente, también extiende la invalidez al artículo 199, párrafo primero, en las porciones normativas "*aborto no punible*", "*se excusará de pena por aborto y*" y "*dentro de las doce semanas siguientes a la concepción*".⁴

que le correspondan conforme a este capítulo, se le suspenderá de dos a seis años en el ejercicio de su profesión, oficio o práctica señalados.

"Si el médico o médica, comadrona o partero, enfermero o enfermera, o practicante de medicina o de enfermería sólo ayudan a que se cometa el aborto doloso que se produce, se les suspenderá desde seis meses hasta dos años en el ejercicio de su profesión, oficio o práctica señalados."

⁴ **Código Penal para el Estado de Coahuila**

"Artículo 199 (Aborto no punible)

"Se excusará de pena por aborto y no se perseguirá:

"I. (Aborto por violación, o por inseminación o implantación indebidas)

Cuando el embarazo sea resultado de una violación, o de una inseminación artificial o implantación de un óvulo en cualquiera de los supuestos referidos en los artículos 240 y 241 de este código, y la mujer embarazada practique su aborto o consienta el mismo, dentro de las doce semanas siguientes a la concepción.

"En caso de violación, los prestadores de servicios de salud deberán realizar el aborto, dar vista al Ministerio Público y observar lo dispuesto en las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables.

"II. (Aborto por peligro de la mujer embarazada)

"Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro, actual o inminente, de afectación grave a su salud, a juicio del médico que la asista fundado en prueba o en pronóstico clínicamente motivado, oyendo aquél la opinión de otro médico, siempre que esto sea posible y la demora no incremente el peligro.

"El peligro de afectación a la salud de la mujer embarazada se considerará como grave, cuando pueda resolverse en la pérdida de un órgano o de su función, o que se presenten ulteriores complicaciones a la salud de la mujer difíciles de resolver o que dejen secuelas permanentes, o que pongan en peligro su vida.

"III. (Aborto por alteraciones genéticas o congénitas graves)

"Cuando dos médicos especialistas diagnostiquen que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas que puedan conllevar o dar como resultado afectaciones físicas o cerebrales, que lo colocarían en los límites de su sobrevivencia, siempre y cuando se tenga el consentimiento de la mujer embarazada.

"IV. (Culpa de la mujer embarazada)

"Cuando el aborto sea consecuencia de una conducta culposa de la mujer embarazada.

"En los casos previstos en las fracciones I, II y III de este artículo, siempre que sea posible demorar el aborto sin que se incremente el peligro para la mujer embarazada, los médicos tendrán la obligación de proporcionarle información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos, riesgos y consecuencias, así como sobre las alternativas existentes, para que aquélla pueda tomar la decisión de manera libre e informada. Sin embargo, la falta de dicha información en los casos de las fracciones señaladas no será motivo para punir el aborto."



Lo anterior, debido a que las porciones normativas "*aborto no punible*" y "*se excusará de pena por aborto y*" prevén como excusas absolutorias supuestos en los cuales el embarazo es resultado de una conducta ilícita o su interrupción tiene como fin proteger el derecho a la salud, lo que criminaliza a la mujer.

Por su parte, la porción normativa "*dentro de las doce semanas siguientes a la concepción*", establece un límite temporal para el ejercicio del derecho a decidir, lo que desconoce las circunstancias extraordinarias que concurren en el supuesto que regula, es decir, cuando el embarazo es resultado de una conducta ilícita; asimismo, tiene enormes consecuencias nocivas, en tanto que obligar a las mujeres o personas gestantes a enfrentar y concluir el embarazo constituye una forma de violencia que agudiza los efectos del delito y revictimiza.

En suma, la sentencia pretende salvaguardar los derechos de las mujeres y personas con capacidad de gestar, generando un sistema normativo en el que: **i)** sólo se sancione al personal médico que realiza un aborto forzado; **ii)** se considere como excluyente de responsabilidad el aborto en diversos supuestos (embarazo no consentido, peligro a la salud, alteraciones genéticas graves del feto y conducta culposa); y, **iii)** la interrupción del embarazo, en caso de que sea producto de una conducta ilícita, no esté limitada a las primeras doce semanas.

II. Razones del disenso.

A lo largo de una década,⁵ he sostenido que el debate constitucional sobre el aborto debe abordarse desde la consideración, tanto de los intereses y derechos de las mujeres y personas con capacidad de gestar, como de la protección jurídica que merece el producto de la gestación, tomando en cuenta el carácter dinámico del embarazo, que modifica el balance y el resultado en las diversas etapas de la gestación.

Esta ponderación es posible a partir de la premisa de que ni los tratados internacionales, ni la Constitución General han considerado al producto de la ges-

⁵ Desde el veintiocho de septiembre de dos mil once en que el Tribunal Pleno discutió la constitucionalidad de normas que protegían la vida desde el momento de la concepción en diversas constituciones locales (acciones de inconstitucionalidad 11/2009 y 62/2009) y el veintinueve de junio de dos mil dieciséis cuando propuse a la Primera Sala conceder un amparo en contra de normas que penalizaban el aborto en supuestos en que corresponde a la mujer decidir sobre la continuación del embarazo (proyecto presentado en el amparo en revisión 1388/2015).



tación como una persona en sentido jurídico, es decir, susceptible de ser titular de derechos humanos.

En efecto, a nivel internacional los sujetos de protección son las personas nacidas. Así lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tras analizar histórica y sistemáticamente la Declaración Americana y la Convención Americana que utiliza en numerosos artículos la expresión "*toda persona*", sin que sea factible sostener "*que un embrión sea titular y ejerza los derechos consagrados en cada uno de dichos artículos*". De esta manera, la Corte IDH concluyó de manera categórica que "*el embrión no puede ser entendido como persona para efectos del artículo 4.1 de la Convención Americana*";⁶ conclusión que también sostuvo sobre el Sistema Universal, Europeo y Africano de Derechos Humanos.⁷

De la misma manera, nuestra Constitución General no ha definido cuándo inicia la vida humana y, ante tal dificultad, ha conferido la titularidad de los derechos humanos a las personas nacidas. Así, en una reforma reciente en materia de derechos humanos al artículo 29, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados claramente señalaron que la titularidad de los derechos humanos no debe entenderse desde el momento de la concepción.⁸

⁶ Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación In Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C, No. 257, párrafo 264.

⁷ En efecto, por lo que se refiere al Sistema Universal, la Corte IDH analizó la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la CEDAW y la Convención sobre los Derechos del Niño, concluyendo que **ninguno protege la vida prenatal en forma absoluta** (párrafos 224 a 233). Asimismo, expuso, respecto al sistema europeo, que tanto la Comisión Europea de Derechos Humanos como el TEDH se han pronunciado sobre el **alcance no absoluto de la protección de la vida prenatal**, destacando que el segundo ha sostenido que **los embriones no tienen derecho a la vida dentro del significado del artículo 2 del Convenio** (párrafos 234 a 235). Finalmente, en relación con el Sistema Africano, concluyó que los redactores de la carta **descartaron expresamente una terminología que protegiera el derecho a la vida a partir del momento de la concepción** (párrafo 243).

⁸ En este orden de ideas, conviene transcribir la parte conducente del dictamen de 14 de diciembre de 2010 de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con Proyecto de Decreto que Modifica la Denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución: "... *Estas comisiones se suman al propósito de las adiciones propuestas por el Senado al artículo 29 constitucional. La restricción y suspensión de los derechos y sus garantías por parte de las autoridades competentes encuentran límites claros establecidos en este precepto. Se coincide también en términos generales con los derechos que no pueden restringirse ni suspenderse en las hipótesis planteadas en esta disposición. En este sentido, al referirse al derecho*



Derivado de lo anterior, nuestro marco legal distingue entre la protección jurídica con la que goza el no nacido y el reconocimiento formal de un individuo como titular de derechos humanos.⁹ Así, nuestro marco constitucional y legal no reconoce al producto como persona en el sentido jurídico y, por tanto, no puede afirmarse que sea titular de derechos humanos.

Con todo, existe un interés fundamental en la preservación y el desarrollo del producto de la gestación, que deriva de su potencial para convertirse en persona.¹⁰ A medida que avanza el embarazo y que aumenta la viabilidad del feto o embrión, también se incrementa progresivamente el interés en la protección de este bien jurídico¹¹ y, con ello, el valor que el Estado puede asignarle como objeto de tutela.

No obstante, esa protección que el Estado puede válidamente brindar al producto de la gestación no puede ser absoluta ni hacer nugatorios los derechos de

a la vida debe considerarse que su contenido y alcances permanecen tal como se encuentran reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales signados por México con las reservas y declaraciones interpretativas, de ninguna manera puede entenderse que el legislador constitucional está pretendiendo modificar en este precepto estos alcances, por ejemplo, en materia del derecho a la vida desde la concepción o en cualquier otro de los temas relacionados. La referencia de los derechos que no pueden restringirse ni suspenderse, que constituye el núcleo duro es solamente una enumeración formal que no afecta el contenido de estos derechos."

⁹ Efectivamente, si bien el artículo 22 del Código Civil Federal reconoce que el concebido "entra bajo la protección de la ley", dicho precepto también establece que la capacidad jurídica propia de una persona se adquiere **exclusivamente por el nacimiento**, que sucede cuando el producto de la concepción es "desprendido enteramente del seno materno, vive veinticuatro horas o es presentado vivo ante el Juez del Registro Civil", en términos del diverso numeral 337.

¹⁰ En ese sentido, en el artículo 123 constitucional, las fracciones V del apartado A y XI, inciso c), del apartado B establecen que la mujer embarazada no realizará trabajos que pongan en peligro su salud **en relación con la gestación**. Más aún, la fracción XV del apartado A del artículo 123 constitucional dispone que el patrón está obligado a organizar el trabajo de tal manera, que resulte en "la mayor garantía" para el **producto de la concepción**. Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha establecido que, si bien tales disposiciones protegen *prima facie* a la mujer embarazada, "... dada la vinculación que [la salud de la madre] tiene con el producto de la concepción ...," en definitiva, son normas que **también atienden a la protección del no nacido** (Acción de inconstitucionalidad 10/2000, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los días veintinueve y treinta de enero de dos mil dos, página 100).

¹¹ En ese mismo sentido, la Corte IDH ha determinado que la protección del derecho a la vida establecido en el artículo 4.1 de la Convención Americana tiene lugar desde el momento en que el embrión se implanta en el útero, y es "gradual e incremental según su desarrollo, debido a que no constituye un deber absoluto e incondicional, sino que implica entender la procedencia de excepciones a la regla general" [Caso Artavia Murillo (Fertilización In vitro), párrafo 264].



las mujeres y personas con capacidad de gestar –al libre desarrollo de la personalidad a la vida, a la salud, los reproductivos y sexuales, así como la igualdad y no discriminación–, los cuales se ven afectados con normas que prohíben la interrupción del embarazo.

A partir de la ponderación entre estos derechos e intereses, he sostenido siempre que existe un derecho constitucional a interrumpir el embarazo en cuatro supuestos: **i)** en un periodo cercano al inicio de la gestación,¹² **ii)** cuando está en riesgo la salud de la mujer,¹³ **iii)** ante la inviabilidad del feto;¹⁴ **y, iv)** tratándose de embarazos que tuvieron origen en un acto ilícito.¹⁵ Lo anterior, en el entendido de que en los últimos tres casos el aborto no puede estar condicio-

¹² En esta lógica, la Corte Suprema de Estados Unidos estableció en *Roe v. Wade* que la Constitución protege plenamente el derecho fundamental de la mujer a decidir en libertad si interrumpe su embarazo durante las primeras semanas de la gestación.

¹³ En el asunto *B. respecto de El Salvador*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas provisionales a favor de una mujer que necesitaba interrumpir su embarazo (con feto anencefálico) por riesgos graves a su salud. Así, requirió a El Salvador adoptar, de manera urgente, todas las medidas necesarias para que el grupo médico tratante de la señora B. pudiera adoptar, sin interferencia alguna, las medidas médicas que se consideraran oportunas y convenientes para asegurar la debida protección de sus derechos a la vida, integridad personal y salud.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *A, B, y C v. Irlanda*, determinó que, respecto de la mujer con cáncer, Irlanda había omitido cumplir con su deber de implementar el derecho constitucional a un aborto legal, violando el artículo 8 de la Convención.

Asimismo, al resolver *Doe v. Bolton* la Corte Suprema de Estados Unidos reconoció que una mujer puede obtener un aborto legal siempre que ello sea necesario para proteger su salud.

De la misma forma, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el CEDAW, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Belem Do Pará, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Derechos Humanos coinciden en la necesidad de permitir el aborto por razones de salud.

¹⁴ La Comisión Africana y el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará han advertido de la necesidad de permitir que las mujeres interrumpan su embarazo cuando el producto de éste es inviable. Adicionalmente, el CEDAW ha dicho lo mismo en los casos en los que se diagnostique incapacidad severa del producto.

¹⁵ Así, por ejemplo, la Corte Colombiana en la sentencia C-647 de dos mil uno, señaló que obligar a que la mujer se convierta en madre en estos supuestos supone una grave afectación a sus derechos a la dignidad humana y la autonomía.

Asimismo, el secretario general de las Naciones Unidas publicó una nota sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. En ella, sugirió la despenalización del aborto y derogar leyes conexas. A su vez, mostró preocupación por la angustia que causa a las mujeres tener que recurrir a procedimientos clandestinos en los Estados en los que no se permite abortar a las víctimas de violaciones.



nado a un plazo específico, sino que debe atenderse a las circunstancias particulares del caso.

En estos supuestos, el Estado no sólo no puede criminalizar el aborto, ni obstaculizar su ejercicio, sino que tiene la obligación de adoptar medidas para que las personas gestantes tengan acceso a la interrupción del embarazo en condiciones dignas, adecuadas e igualitarias.

Pues bien, aunque celebro la decisión histórica que adoptamos para reconocer de una vez por todas el derecho a decidir, me parece que los argumentos con base en los cuales se reconoció el derecho a decidir debieron llevar a invalidar *en su totalidad* el capítulo que regula el aborto en Coahuila, y no sólo algunas de sus normas.

El Código Penal de Coahuila configura un sistema normativo que parte de la base de que cualquier interrupción del embarazo constituye delito y únicamente establece algunos supuestos en los que no se impondrán penas, lo cual criminaliza toda interrupción del embarazo, incluyendo los casos en los que la mujer tiene el derecho fundamental de abortar.

En efecto, el artículo 195¹⁶ del Código Penal local define al aborto como la muerte del producto de la concepción en cualquier momento del embarazo, sin excluir de esa definición el aborto voluntario de la mujer en las primeras semanas de la gestación, los supuestos de riesgo a la salud, falta de consentimiento para el embarazo, o inviabilidad del producto.

Por su parte, el artículo 196¹⁷ establece pena de prisión para el aborto consentido; nuevamente, sin excluir los supuestos en los que constitucionalmente las mujeres y personas gestantes tienen derecho a decidir. A su vez, el artículo 198¹⁸

¹⁶ **Código Penal para el Estado de Coahuila**

"Artículo 195 (Aborto para efectos penales)

"Comete aborto quien causa la muerte al producto de la concepción, en cualquier momento del embarazo."

¹⁷ **Código Penal para el Estado de Coahuila**

"Artículo 196 (Aborto autoprocuroado o consentido)

"Se impondrá de uno a tres años de prisión, a la mujer que voluntariamente practique su aborto o a la persona que la hiciera abortar con el consentimiento de aquélla."

¹⁸ **Código Penal para el Estado de Coahuila**

"Artículo 198 (Suspensión de derechos a ciertas personas que causen el aborto)



impone sanciones a las personas que practiquen los abortos, aún en el caso de abortos consentidos por la mujer. Por último, el artículo 199¹⁹ establece supuestos en los que el aborto no será punible, pero partiendo de que se ha cometido un delito y que éste no será perseguido.

"Si el aborto doloso, sea o no consentido o forzado, lo comete un médico o médica, comadrona o partero, enfermero o enfermera, o practicante de medicina o de enfermería, además de las penas que le correspondan conforme a este capítulo, se le suspenderá de dos a seis años en el ejercicio de su profesión, oficio o práctica señalados.

"Si el médico o médica, comadrona o partero, enfermero o enfermera, o practicante de medicina o de enfermería solo ayudan a que se cometa el aborto doloso que se produce, se les suspenderá desde seis meses hasta dos años en el ejercicio de su profesión, oficio o práctica señalados."

¹⁹ **Código Penal para el Estado de Coahuila**

"Artículo 199 (Aborto no punible)

"Se excusará de pena por aborto y no se perseguirá:

"I. (Aborto por violación, o por inseminación o implantación indebidas)

"Cuando el embarazo sea resultado de una violación, o de una inseminación artificial o implantación de un óvulo en cualquiera de los supuestos referidos en los artículos 240 y 241 de este código, y la mujer embarazada practique su aborto o consienta el mismo, dentro de las doce semanas siguientes a la concepción.

"En caso de violación, los prestadores de servicios de salud deberán realizar el aborto, dar vista al Ministerio Público y observar lo dispuesto en las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables.

"II. (Aborto por peligro de la mujer embarazada)

"Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro, actual o inminente, de afectación grave a su salud, a juicio del médico que la asista fundado en prueba o en pronóstico clínicamente motivado, oyendo aquél la opinión de otro médico, siempre que esto sea posible y la demora no incremente el peligro.

"El peligro de afectación a la salud de la mujer embarazada se considerará como grave, cuando pueda resolverse en la pérdida de un órgano o de su función, o que se presenten ulteriores complicaciones a la salud de la mujer difíciles de resolver o que dejen secuelas permanentes, o que pongan en peligro su vida.

"III. (Aborto por alteraciones genéticas o congénitas graves)

"Cuando dos médicos especialistas diagnostiquen que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas que puedan conllevar o dar como resultado afectaciones físicas o cerebrales, que lo colocarían en los límites de su sobrevivencia, siempre y cuando se tenga el consentimiento de la mujer embarazada.

"IV. (Culpa de la mujer embarazada)

"Cuando el aborto sea consecuencia de una conducta culposa de la mujer embarazada.

"En los casos previstos en las fracciones I, II y III de este artículo, siempre que sea posible demorar el aborto sin que se incremente el peligro para la mujer embarazada, los médicos tendrán la obligación de proporcionarle información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos, riesgos y consecuencias, así como sobre las alternativas existentes, para que aquélla pueda tomar la decisión de manera libre e informada. Sin embargo, la falta de dicha información en los casos de las fracciones señaladas no será motivo para punir el aborto."



Como se observa, la legislación penal de Coahuila cataloga como delito la interrupción del embarazo en todos los supuestos en los que constituye un derecho fundamental de las mujeres y personas con capacidad de gestar: en un periodo cercano al inicio de la gestación, y en los supuestos de riesgo a la salud, inviabilidad o falta de consentimiento para el embarazo. Por ello, como sistema normativo, tipifica de manera total el ejercicio legítimo de un derecho.

A pesar de que prevé algunas excepciones a la imposición de penas en el artículo 199, el sistema normativo resulta inconstitucional porque atribuye un carácter antijurídico a conductas amparadas por un derecho constitucional, como es el derecho a la interrupción del embarazo. Así, al calificarse toda interrupción del embarazo como delictiva, aunque se excluya la aplicación de la pena en ciertos casos, se proyecta un mensaje estigmatizante sobre las mujeres, que las reduce a un instrumento de reproducción.²⁰

Lo anterior se ve claramente reflejado en la formulación discriminatoria y estigmatizante de las excusas absolutorias previstas en el artículo 199, las cuales siguen criminalizando el ejercicio legítimo de los derechos a la salud y autonomía de las mujeres y personas con capacidad de gestar a través de limitaciones excesivas y arbitrarias. En efecto, estas normas:

1. No reconocen el derecho a interrumpir el embarazo en sus fases iniciales.
2. Restringen desproporcionadamente el derecho cuando el embarazo es producto de violación u otros supuestos de falta de consentimiento, al limitarlo a las primeras doce semanas siguientes a la concepción.
3. Establecen un estándar demasiado elevado para que la mujer pueda practicarse un aborto terapéutico, al exigir un *peligro, actual o inminente, de afectación grave a su salud, a juicio de un médico que deberá oír, a su vez, la opinión de otro*. Además, la norma sólo considera una afectación como "grave" cuando i) pueda resolverse en la pérdida de un órgano o de su función; o ii) se presenten ulteriores complicaciones a la salud difíciles de resolver, que dejen secuelas permanentes o que pongan en peligro su vida; todo lo cual vulnera los derechos de las mujeres y personas gestantes.
4. Configuran un estándar excesivo en el supuesto de inviabilidad del producto, en tanto la norma se refiere a *afectaciones genéticas o congénitas que coloquen al producto en los límites de la sobrevivencia, diagnosticadas por dos médicos especialistas*.

²⁰ Así lo sostuve también en el proyecto del amparo en revisión 1388/2015, páginas 97 a 98 y 103.



En suma, la regulación del aborto en Coahuila resulta sobreinclusiva porque abarca como conductas típicas y antijurídicas **todas aquellas en las que constituye el ejercicio legítimo de un derecho**. Esto es, impide a las mujeres interrumpir su embarazo en las etapas iniciales de la gestación y limita excesiva y arbitrariamente las posibilidades de que puedan terminar un embarazo que pone en riesgo su vida, su salud y su derecho a una maternidad libre y elegida.²¹

Desde esta perspectiva, me parece que todo el capítulo que regula el aborto en el Código Penal de Coahuila resulta inconstitucional.

No desconozco que con ello se invalidaría también el artículo 197²² que tipifica y establece las penas para el aborto realizado en contra de la voluntad de la mujer embarazada, pero en la medida en que dicho precepto no puede subsistir sin el artículo 195 –que es abiertamente inconstitucional–, **no existe otra**

²¹ La penalización del aborto encuentra sus consecuencias en la realización de abortos inseguros y muertes maternas. Datos de la Organización Mundial de la Salud exhiben que se realizan veinticinco millones de abortos peligrosos al año y que tres de cada cuatro abortos en América Latina se dan en condiciones poco seguras. En México, para el dos mil diecinueve los abortos inseguros han sido la cuarta causa de muerte materna; durante el periodo de dos mil diez a dos mil dieciocho murieron 90 mil 562 mujeres de entre diez a cuarenta años por causas relacionadas con la práctica de abortos en condiciones de riesgo. (OMS, *Worldwide, an estimated 25 unsafe abortions occur each year*, 2017. OMS, *Preventing unsafe abortion*, 2020. Dirección General de Epidemiología. Información Relevante Muertes Maternas. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. 2019). Además, el panorama de discriminación y violencia que enfrentan las mujeres que buscan interrumpir su embarazo, ha generado cifras preocupantes sobre la criminalización de las mujeres; de acuerdo con el Grupo de Información en Reproducción Elegida, entre dos mil siete a dos mil dieciséis se registraron 4,246 denuncias por el delito de aborto, de las cuales, 1,666 se formalizaron como averiguaciones previas (entre dos mil quince a dos mil dieciocho). Asimismo, esta organización señala que entre dos mil siete a dos mil dieciséis hubo sesenta y tres mujeres privadas de la libertad por el delito de aborto (tanto en prisión preventiva como definitiva). (GIRE. Maternidad o castigo, 2018).

²² **Código Penal para el Estado de Coahuila**

"Artículo 197 (Aborto no consentido o forzado)

"Se impondrá de tres a ocho años de prisión y multa, a quien dolosamente cause el aborto a una mujer, sin su consentimiento.

"Se impondrá de seis a trece años de prisión y multa, a quien cause el aborto mediante violencia física que ejerza sobre la mujer para aquel fin, o ejerza dicha violencia o coerción psicoemocional sobre otra persona que influya sobre la mujer, para que se cause el aborto o tolere que se le cause, si el mismo se produce.

"Si en cualquiera de los supuestos de este artículo o del precedente, el agente origina una o más lesiones a la mujer en virtud del aborto que le causó dolosamente, o infiere una o más lesiones por la violencia física ejercida a otra persona para aquel fin, dichas lesiones deberán referirse a las previstas en las fracciones I y II del artículo 200 de este código, y si cualquiera de ellas es de las previstas en las fracciones III a VIII del referido artículo 200, se aplicará la regla de concurso de delitos que proceda."



solución más que invalidar todo el capítulo. Con ello, se permitiría al legislador replantear la regulación de la materia, bajo la premisa de que en ninguna circunstancia debe quedar catalogado como delito el que las mujeres y personas con capacidad de gestar ejerzan su derecho a la interrupción del embarazo.

Además, es importante apuntar que existen otros tipos penales en el Código Penal de Coahuila que podrían sancionar algunas de las conductas comprendidas por el delito de aborto forzado.²³ Tanto la Corte IDH²⁴ como el Comité de la CEDAW²⁵ han considerado que el aborto forzado es una forma de violencia de género y, según las circunstancias, puede constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante. Así, en el contexto nacional también podrían ser aplicables los **delitos de tortura**²⁶ establecidos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

²³ Por mencionar algunos ejemplos: Si el aborto forzado ocasiona lesiones permanentes en algún órgano o miembro (como el útero) de la gestante, se podría sancionar con el tipo penal previsto en el artículo 200, fracción V. En cambio, si tiene como consecuencia la pérdida de alguna función orgánica (como podría ser la reproductiva) o la de un miembro, sería aplicable la fracción VII. Finalmente, si el aborto forzado pone en riesgo la vida de la gestante, su comisión podría encuadrar en la fracción VI del mismo precepto. Además, en caso de que las lesiones se causen a una mujer en razón de su género se consideran calificadas. Asimismo, de actualizarse algún supuesto del delito de lesiones, la pena podrá aumentarse en una tercera parte si el aborto forzado se realiza mediante una operación quirúrgica sin consentimiento de la gestante, en términos de la fracción II del artículo 208 del Código Penal Local. En este caso, también se suspenderá de seis meses a cuatro años al médico correspondiente. Si, en cambio, el aborto forzado es resultado del suministro o receta de un medicamento inadecuado o contraindicado, se actualiza el supuesto previsto en el artículo 209, disminuyendo la pena al médico.

²⁴ Corte IDH. Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala, 24 de noviembre de 2009, párrafos 139-141.

²⁵ ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General Núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General Núm. 19, 26 de julio de 2017, CEDAW/C/GC/35, párrafo 18.

²⁶ **Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

"Artículo 24. Comete el delito de tortura el servidor público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin: ...

"III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo."

"Artículo 25. También comete el delito de tortura el particular que: I. Con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público cometa alguna de las conductas descritas en el artículo anterior, o II. Con cualquier grado de autoría o participación, intervenga en la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo anterior."



Por todo lo anterior, en las sesiones en que se discutió el asunto voté por la invalidez total de los artículos 195 a 199 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Durante una década, he defendido una y otra vez el derecho a la interrupción del embarazo en esta Suprema Corte. He insistido en que el delito de aborto castiga la pobreza y reduce a la mujer a un instrumento de reproducción; la condena a la cárcel, al estigma, y en muchos casos a la muerte. He apuntado que es indispensable superar el falso debate entre quienes están a favor de la vida y quienes no lo están. Y he sostenido que reconocer el derecho a la interrupción del embarazo es una exigencia constitucional básica, imposter-gable, cimentada en la dignidad y libertad de todas las mujeres que nuestra Constitución protege.

A pesar de mis diferencias con la resolución, lo cierto es que con ella el Tribunal Constitucional finalmente ha dicho –con una sola voz– que todas y todos estamos a favor de la vida, pero de la vida en dignidad; de una vida con igualdad y libertad para todas las mujeres y personas gestantes. Tras diez años de insistir en ello, no puedo sino celebrar esta conquista; mérito de miles de mujeres que durante años han exigido el respeto de sus libertades, y un homenaje a su lucha tenaz e imparable.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos particular, concurrente y aclaratorio que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 148/2017, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de siete de septiembre de dos mil veintiuno.

Resolución del Tribunal Pleno. En dicha sesión, el Tribunal Pleno se pronunció respecto de la constitucionalidad de varios artículos del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, relacionados con el delito de aborto y de violación, expedido mediante el Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete.



Por lo que hace al delito de aborto, el Pleno reconoció la validez del artículo 195 que establece una definición de aborto; declaró la invalidez del artículo 196 que prohibía el aborto "autoprocurado o consentido" en cualquier caso; por extensión se declaró la invalidez del artículo 198, párrafo primero, en la porción "o sea", y 199, párrafo primero, en la porción "se excusará de pena de aborto y" y fracción I, párrafo primero, en la porción "dentro de las doce semanas siguientes a la concepción".

Por lo que hace al delito de violación, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 224, fracción II, párrafo primero, que establecía una pena menor para la violación entre cónyuges, concubinos o similares, que la correspondiente a la violación genérica, artículo que se reformó antes del dictado de la sentencia de esta acción de inconstitucionalidad.

Y se fijaron efectos retroactivos en relación con la invalidez de las normas que regulan el aborto, no así con la relativa a la violación.

Yo comparto, en general, las consideraciones de la sentencia por lo que hace a la invalidez de las normas relativas al aborto, pero no todas las consideraciones.

Por lo que hace a la norma relativa al delito de violación, si bien considero que es inconstitucional por las razones de la sentencia, en mi opinión, debió sobreseerse dadas las peculiaridades de este caso.

En relación con los efectos de la sentencia, en general, no comparto algunos aspectos de la motivación.

Por estas razones, en estos votos expresaré las razones de mi disenso, algunas consideraciones adicionales y aclararé el sentido de mi voto en algún aspecto.

Voto particular.

Improcedencia respecto del artículo 224 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

No comparto la conclusión alcanzada respecto del artículo 224, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, que establecía una pena atenuada para el delito de violación entre cónyuges, concubinos o similares. Dicho artículo fue reformado con posterioridad a la promoción de la acción, para



establecer la misma pena que para el delito de violación genérico. La mayoría consideró que, al tratarse de una norma penal respecto de la cual es posible dar efectos retroactivos a la declaratoria de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución, no debía sobrellevarse por cesación de efectos.

Respetuosamente, disiento del criterio mayoritario. Considero que, por la excepcionalidad de este caso, debió sobrellevarse por ese artículo, ya que no es posible, jurídicamente, imprimir efecto retroactivo alguno a la declaratoria de inconstitucionalidad, tal como finalmente lo decidió el Tribunal Pleno al fijar los efectos de la invalidez.

En efecto, en términos del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución, la regla general en acciones de inconstitucionalidad es que las declaratorias de invalidez no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, caso en que la Suprema Corte está facultada para imprimir efectos retroactivos, conforme a las reglas propias de la materia penal, es decir, si es en beneficio del reo. Por ejemplo, si se declara inconstitucional un tipo penal, ello, por regla general, debe tener efectos retroactivos para que cesen los procesos en curso por ese delito y para que cesen las penas que se estén purgando.

En el caso, si bien la norma impugnada es penal, en mi opinión no es posible dar efectos retroactivos de manera congruente con los principios penales y constitucionales.

Esto, porque la norma impugnada se reformó, efectivamente, pero para incrementar la penalidad. En este escenario, sólo hay dos posibilidades de aplicación retroactiva de la declaratoria:

La primera, para que se aplique la nueva norma a los delitos cometidos antes de su vigencia, pero en este caso no es posible dar efectos retroactivos a favor del reo, pues la norma reformada le perjudica ya que habría que incrementar la pena.

La segunda, para que cesen los procesos o la prisión fundados en la norma anterior, ante la inconstitucionalidad de la penalidad (que efectivamente lo es), pero esta posibilidad no es admisible, porque es contraria a la protección de los principios constitucionales por los que esa norma es inconstitucional y al propio principio de irretroactividad de la ley, en perjuicio de la víctima.



En efecto, la razón por la que la norma impugnada es inconstitucional es porque castiga con una severidad menor la violación del cónyuge o similar, es decir, porque no protege adecuadamente a la víctima, al hacer una distinción arbitraria basada en prejuicios de género. En este sentido, dar esos efectos retroactivos implicaría dejar impunes los delitos de violación cometidos en contra de cónyuges y similares bajo la vigencia de la norma impugnada, con lo cual no sólo no se restablecería el orden constitucional, sino que se agravaría la violación a los principios de la Constitución al incrementar la desprotección de las víctimas, además de que se estaría violando el principio de retroactividad general en perjuicio de las víctimas, generalmente mujeres.

Por tanto, considero que en este caso no era posible dar efecto retroactivo alguno a la declaratoria de inconstitucionalidad de esa norma, sin violar los mismos valores constitucionales objeto de tutela a través de esta acción de inconstitucionalidad, por lo que, desde mi perspectiva, los efectos de dicha norma cesaron plenamente y debió sobreseerse la acción.

Voto aclaratorio.

Inconstitucionalidad del artículo 224 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, sin efectos retroactivos.

Quiero aclarar el sentido de mi voto a favor de la inconstitucionalidad de ese artículo y a favor de que no se le diera efectos retroactivos a la declaratoria de inconstitucionalidad, porque en un primer momento, yo voté por la improcedencia de la acción respecto de esa norma por las razones que acabo de mencionar.

Sin embargo, con posterioridad a la votación de ese aspecto, la mayoría del Pleno consideró que esa norma penal era inconstitucional, pero, a pesar de ello, no procedía en este caso dar efectos retroactivos.

Dado que la razón por la que voté por la improcedencia fue, justamente, la imposibilidad jurídica de darle efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez, pero la mayoría decidió, posteriormente, que, efectivamente, no se darían efectos retroactivos a la misma como originalmente se había propuesto; consideré necesario pronunciarme también por la inconstitucionalidad de esa norma, ya que establecía una diferencia de trato injustificada y discriminatoria, declaratoria de inconstitucionalidad que no podrá surtir efectos retroactivos en perjuicio de las víctimas, como lo determinó el Pleno, decisión que comparto.



Votos concurrentes.

I. En relación con el reconocimiento de validez del artículo 195, y la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto 196 y diversas porciones de los numerales 198 y 199, todos del Código Penal de Coahuila de Zaragoza.

Comparto en general las consideraciones de la sentencia respecto de la validez de la definición de aborto prevista en el artículo 195, así como de la inconstitucionalidad del delito de aborto previsto en el precepto 196 y de las porciones normativas de los numerales 198 y 199, ya que establecían restricciones desproporcionadas de los derechos de autonomía, libre desarrollo de la personalidad, salud, vida y dignidad de las mujeres, en relación con la protección jurídica que le corresponde al producto de la concepción, especialmente durante los primeros estadios del embarazo.

Sin embargo, como lo manifesté en sesión, quiero agregar algunas consideraciones y apartarme de algunos razonamientos.

En primer lugar, me gustaría enfatizar que el artículo 195 no es inconstitucional, pues se limita a definir la conducta de aborto. Una definición legislativa, técnicamente, no es en sí misma una norma, pues no califica deónticamente una conducta (no la regula), pero puede funcionar para completar otros enunciados normativos que, éstos sí, permitan, prohíban o consideren obligatoria la conducta definida. En este sentido, por técnica legislativa, el legislador puede optar por definir una conducta, y luego, mediante otros enunciados normativos, regularla en función de si se comete dolosamente, culposamente, con intervención de terceros, etcétera. Éste es el caso del artículo 195 que define la conducta de aborto y sirve para dar sentido a otras normas que, éstas sí, establecen que esa conducta es ilícita si se comete por la propia mujer o con su anuencia, si la cometen terceras personas con, sin o contra su voluntad, etcétera.

En este sentido, dado que la prohibición del aborto en ciertos supuestos no fue declarada inconstitucional en esta sentencia, como en el caso del aborto no consentido o forzado, es técnicamente correcto reconocer la validez de la definición contenida en el artículo 195, pues de lo contrario, se privaría de sentido a las normas no invalidadas.

Por lo que hace a la declaratoria de invalidez del delito de aborto "autoprocurado o consentido", que estaba previsto en el artículo 196, comparto en general las consideraciones de la sentencia, pues recogieron casi todas las observacio-



nes que durante la deliberación fueron formuladas por los miembros del Pleno, entre ellas las más.

Sin embargo, me aparto de los argumentos formulados a partir del párrafo 284 y siguientes, en el sentido de que debe declararse la inconstitucionalidad de esa norma, además, porque la prohibición del aborto es ineficaz, pues siguen practicándose abortos clandestinos lo que pone en riesgo la vida y salud de las mujeres, especialmente de las más pobres y vulnerables.

Es cierto que la prohibición del aborto provoca esas consecuencias en las mujeres más vulnerables. Sin embargo, considero que esos argumentos no apoyan la conclusión de invalidez si se tiene en cuenta que lo que se está evaluando aquí es la corrección de la prohibición absoluta del aborto "autoprocurado o consentido", es decir, si se ha hecho un balance proporcional de los derechos humanos y bienes en conflicto, pero no la conveniencia de una política pública en función de sus consecuencias sociales.

Desde mi perspectiva, el legislador puede, válidamente, considerar las consecuencias sociales de la política punitiva. Esto es lo que da lugar, por ejemplo, a que el legislador introduzca excusas absolutorias, es decir, que renuncie a imponer la pena al responsable de una conducta que considera delictiva, con la finalidad de evitar consecuencias sociales más adversas. Sin embargo, a los jueces, en principio, no nos corresponde evaluar las normas en función de sus consecuencias sociales, sino de su corrección o proporcionalidad a la luz de la propia Constitución.

Por este motivo, respetuosamente, considero que este argumento no es pertinente para evaluar la corrección de la norma impugnada, es decir, la proporcionalidad del balance de derechos y bienes en conflicto, ya que no apoya la conclusión de si está justificado abortar o no en cierto periodo, porque, por hipótesis, la prohibición del aborto podría estar o no justificada, a pesar de que su implementación generara consecuencias sociales adversas por la ineficacia de la prohibición.

Por último, quisiera añadir algunas razones por las que considero que es conforme con la técnica constitucional, declarar la invalidez de la porción normativa "se excusará de pena por aborto y", del artículo 199, primer párrafo, del ordenamiento impugnado, que establecía que el aborto no sería sancionado en casos como violación, peligro para la salud de la madre, etcétera. La razón por la que se invalidó dicha porción, es que la misma sugería que los casos allí enumerados eran excusas legales absolutorias, es decir, que el legislador



estimó que esas conductas eran típicas, antijurídicas y culpables, lo que significa que consideró que se trata de delitos y que la persona que los comete es responsable.

Considerar esas conductas como antijurídicas y culpables es inconstitucional, porque implica privar de todo valor a los derechos de las mujeres al negar que éstas tienen derecho a la salud, a la vida, a la autonomía personal y a la dignidad, así como desconocer que no puede exigírseles en esos casos sacrificar esos derechos en aras del interés del Estado en proteger al nasciturus.

Por lo que, al eliminar esa porción normativa, dichos casos deberán considerarse como excluyentes del delito, esto es, causas de justificación y/o excluyentes de responsabilidad, lo que implica reconocer que en esos casos, la mujer que aborta no comete un delito porque es lícito que aborte para preservar su vida y su salud, o bien, que no puede considerársele responsable del mismo al no serle exigible otra conducta sin violar su dignidad.

II. En relación con los efectos de la declaratoria de invalidez del artículo 196 y diversas porciones de los numerales 198 y 199, así como del 224, fracción II, todos del Código Penal de Coahuila de Zaragoza.

Ha sido mi criterio que, en términos del artículo 40, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la Suprema Corte debe fijar en las sentencias, con precisión, los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad. Por estas razones, considero que en este caso los efectos debieron fijarse en los siguientes términos:

Respecto de la invalidez del artículo 196, debió ordenarse a los operadores jurídicos el sobreseimiento de todo procedimiento penal incoado con base en ese tipo penal, la puesta en libertad de las mujeres condenadas y la invalidez de cualquier consecuencia jurídica derivada de la condena.

Respecto de la invalidez por extensión de las porciones normativas de los artículos 198 y 199, considero que sólo debieron darse efectos retroactivos por las siguientes porciones:

Del artículo 198, respecto de la porción "sea o", los efectos debieron ser el sobreseimiento de todo procedimiento penal incoado con base en ese tipo penal respecto de quienes causaron el aborto con el consentimiento de la mujer (médicos, parteras, etcétera) y la invalidez de cualquier consecuencia jurídica derivada de la condena.



Del artículo 199, fracción I, porción "dentro de las doce semanas siguientes a la concepción", los efectos debieron ser el sobreseimiento de todo procedimiento penal incoado con base en ese tipo penal respecto de las mujeres que abortaron, en caso de violación o inseminación no consentida, fuera de las doce semanas desde la concepción; el sobreseimiento de todo procedimiento penal incoado con base en ese tipo penal, la puesta en libertad de las mujeres condenadas, y la invalidez de cualquier consecuencia jurídica derivada de una condena.

Por estas razones, consideré necesario formular estos votos.

Nota: Los presentes votos también aparecen publicados en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la acción de inconstitucionalidad 148/2017.

I. Antecedentes.

1. En la sesión de siete de septiembre de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 148/2017, promovida por la Procuraduría General de la República, en el sentido de sobreseer respecto del artículo 13, apartado A; reconocer la validez del artículo 195 y la invalidez de los diversos numerales 196 y 224, fracción II, párrafos primero y segundo, todos preceptos del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante Decreto No. 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete y se ordenó publicar la sentencia en el mencionado Periódico Oficial.

II. Razones de la mayoría.

2. En primer lugar, en la resolución, de oficio, se sobreseyó el artículo 13, apartado A, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, porque ya en la acción de inconstitucionalidad 143/2017,¹ se había declarado la invalidez de dicho artículo por extensión de efectos.

¹ Resuelta en sesión de nueve de julio de dos mil diecinueve.



3. En otro aspecto, la ejecutoria precisa que el artículo 224, fracción II, impugnado, fue reformado el doce de abril de dos mil diecinueve, equiparando la pena para el delito de violación entre cónyuges con el de violación en general. Sin embargo, se determinó no sobreeser porque se trata de una norma penal, y de llegarse a declarar su invalidez tendría impacto en los procesos en los que se hubiere aplicado por los posibles efectos retroactivos.

Análisis sobre la constitucionalidad de los artículos 195 y 196 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza (aborto).

4. En este apartado, la sentencia desarrolla el alcance y contenido del derecho a decidir de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar, así como sus límites frente a la protección del bien constitucional del no nacido. Al respecto, establece que este derecho está conformado a su vez por distintos principios y derechos como la dignidad humana, la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad jurídica, el derecho a la salud (psicológica y física) incluyendo sus vertientes sexual, reproductiva o genésica y a la libertad reproductiva.
5. Con base en lo anterior, la ejecutoria concluye que dichos derechos implican que las mujeres y las personas con capacidad de gestar disponen libremente de su cuerpo y pueden construir su identidad, personalidad, intimidad, destino y proyecto de vida de manera autónoma, en condiciones de igualdad, y sin interferencia injustificada alguna, lo cual incluye forzosamente la elección de mantener el proceso de vida en gestación o interrumpirlo. A su vez, con base en el principio de laicidad, esto reconoce la existencia de múltiples perfiles éticos, de conciencia y religión, lo cual permite la coexistencia armónica de convicciones y entiende al ser humano como racional y responsable de sus decisiones respetando su autonomía.
6. Asimismo, la sentencia establece que resulta imposible soslayar la situación de profunda desigualdad, marginación y precariedad en que se encuentran muchas mujeres en nuestro país y las implicaciones de dichas circunstancias. Por ende, señala que el presente asunto obliga a resolver desde una perspectiva interseccional en relación con el tema del aborto, para comprender todos los factores y grupos que recienten las regulaciones punitivas en materia de interrupción del embarazo. Con ese análisis, concluye que el derecho de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar a decidir constituye un instrumento de materialización de sus derechos y de reconocimiento de la mujer como un centro independiente y responsable de sus decisiones con todas las implicaciones en la realidad mexicana.



7. De este modo, el fallo establece que los bordes internos y externos del derecho a elegir implican de manera esencial: 1) la educación como pilar de la política pública en materia de salud reproductiva; 2) el acceso a la información y asesoría en planificación familiar y métodos de control natal; 3) el reconocimiento de la mujer y las personas con capacidad de gestar como titulares del derecho a decidir la continuación o interrupción del embarazo; 4) la garantía de que la mujer o persona con capacidad de gestar tome una decisión informada en relación con la interrupción o continuación del embarazo; 5) el derecho a decidir comprende dos ámbitos de protección de igual relevancia (continuar o interrumpir el proceso de gestación); 6) la garantía de que las personas que decidan interrumpir el embarazo lo puedan hacer en instituciones de salud pública de forma, accesible, gratuita, confidencial, segura, expedita y no discriminatoria; 7) el derecho a decidir sólo comprende el procedimiento de interrupción del embarazo en un determinado periodo cercano al inicio del proceso de gestación (las primeras doce semanas) debido al reconocimiento del no nacido como un bien que amerita una protección constitucional gradual y progresiva, sin que esto implique reconocerle como persona sujeta de derechos.
8. Con base en las anteriores consideraciones, la sentencia analiza la constitucionalidad del artículo 195 del Código Penal para el Estado de Coahuila, el cual establece que "*comete aborto quien causa la muerte al producto de la concepción, en cualquier momento del embarazo*". Dado que dicho precepto simplemente define el núcleo de la conducta (elemento objetivo) de los tipos penales contemplados en el capítulo respectivo, reconoce la constitucionalidad de éste al estimar que no vulnera el derecho de las mujeres y personas con capacidad de gestar a decidir.
9. Se destaca en la ejecutoria que no pasa inadvertido que la porción normativa "*en cualquier momento del embarazo*" podría llegar a considerarse como violatoria del derecho a decidir. No obstante, precisa que la transversalidad de esa porción permite tutelar al concebido en un escenario de maternidad deseada, en el cual la protección se extiende durante todo el embarazo. La supresión de esa porción normativa se traduciría en la imposibilidad de integrar la conducta típica para el caso de aborto no consentido o forzado, que constituye un acto lesivo tanto a la integridad física y psicológica de la mujer, al derecho a decidir en la vertiente en que la mujer voluntariamente desea incluir la maternidad en su plan de vida y, además, a la vida en gestación en su carácter de bien constitucional.
10. Posteriormente, la ejecutoria analiza la constitucionalidad del artículo 196 del Código Penal para el Estado de Coahuila, el cual establece que "*se impondrá*



de uno a tres años de prisión, a la mujer que voluntariamente practique su aborto o a la persona que la hiciera abortar con el consentimiento de aquélla". Al respecto, concluye que este precepto vulnera la libertad reproductiva de la mujer y de las personas con capacidad de gestar y su decisión de continuar o no con el proceso de gestación.

11. En ese orden de ideas, el fallo establece que esa medida legislativa sí persigue una finalidad constitucionalmente legítima: la protección de la vida en gestación o en potencia. Sin embargo, la vía punitiva establecida por el legislador local no concilia el derecho de las mujeres y las personas con capacidad de gestar con la finalidad perseguida por la medida. Por el contrario, lo que hace es anular ese derecho de manera absoluta, incluyendo las primeras doce semanas de gestación. Por ese motivo, se concluye que el artículo 196 del Código Penal para el Estado de Coahuila, en su totalidad, resulta inconstitucional.
12. Adicionalmente, precisa que la criminalización de la interrupción voluntaria del embarazo en todo momento (incluyendo las primeras doce semanas de gestación) no es idónea para alcanzar la finalidad perseguida, ya que fracasa en inhibir los abortos, pues éstos se siguen practicando clandestinamente. Por si fuera poco, esta medida también pone en riesgo la vida e integridad de la mujer y personas con capacidad de gestar, criminaliza la pobreza y descarta otras opciones menos lesivas que parten del trabajo conjunto con la mujer embarazada o persona gestante y sus derechos, que reconocen el ámbito privado en que desenvuelve el vínculo único que existe entre ella y el producto de la concepción.

Invalidez extensiva de porciones normativas contenidas en los artículos 198 y 199 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

13. En ese contexto, la ejecutoria advierte que los artículos 198 y 199 del mismo ordenamiento legal adolecen de los mismos vicios de inconstitucionalidad que el invalidado con antelación. El artículo 198 establece sanciones adicionales (suspensión en el ejercicio de la profesión) a la persona que, en su carácter de especialista en ciencias de la salud o con aptitudes relacionadas con la atención de partos, lleve a cabo el procedimiento médico sanitario o bien proporcione ayuda para su ejecución con independencia de si es consentido o forzado.
14. A mayor abundamiento, la sentencia destaca que la porción normativa que forma parte del sistema de prohibición absoluta del aborto voluntario, específicamente en su vertiente de consentido, es "sea o". En concreto, determina que mantener esa porción normativa implicaría impedir que la mujer o



persona con capacidad de gestar que optara por la interrupción fuese asistida por personal sanitario.

15. Ahora bien, el artículo 199 del mismo ordenamiento legal contempla diversas excusas absolutorias para el delito de aborto. Dichos supuestos son el aborto por violación, por inseminación o implantación indebidas, por peligro de la mujer embarazada, por alteraciones genéticas o congénitas graves y por culpa de la mujer embarazada.
16. Al respecto, el fallo constitucional determina que el hecho de contemplar esos supuestos como excusas absolutorias (el capítulo contiene las expresiones "aborto no punible" y "se excusará de pena por aborto") genera una afectación al derecho a decidir, puesto que, a pesar de que descarten la pena, siguen contemplado al aborto como un delito. Es decir, no contempla esos supuestos como excluyentes de responsabilidad que eliminan la antijuridicidad de la conducta, sino que la siguen considerando antijurídica, pero se excluye la aplicación de la pena. Por tanto, se declaran inconstitucionales las porciones normativas "aborto no punible" y "se excusará de pena por aborto".
17. Aunado a lo anterior, la ejecutoria destaca que la fracción I del artículo 199 establece que no será punible el aborto por violación o inseminación o implantación indebidas, siempre y cuando se realice dentro de las doce semanas siguientes a la concepción. Al respecto, determina que una mujer o persona con capacidad de gestar víctima de una concepción forzada debe ser asistida por previsiones especiales. Lo anterior implicaría desconocer las circunstancias extraordinarias del caso y la posición de la mujer o persona con capacidad de gestar que ha sufrido un acto invasivo y violento. Por ende, concluye que la limitación temporal de doce semanas contemplada en la fracción aludida, en específico la porción normativa "dentro de las doce semanas siguientes a la concepción" es inconstitucional.

Análisis sobre la constitucionalidad del primer párrafo de la fracción II, artículo 224, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza (violación entre cónyuges).

18. La sentencia destaca que el precepto legal en cuestión contemplaba una penalidad menor para el delito de violación entre cónyuges y otras personas con vínculos similares en comparación con la pena establecida para el delito de violación en general. De este modo, el legislador local otorgó un valor diferenciado a la integridad sexual de aquellas personas cuyo agresor resultare ser su esposo(a), concubino(a) o compañero(a) civil, lo cual vulnera drásticamente el derecho a la igualdad y los derechos de las mujeres al acceso a la justicia. Por ende, se declara la inconstitucionalidad del párrafo primero, de la fracción



II del artículo 224 del código citado, que estuvo vigente desde el veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete hasta el doce de abril de dos mil diecinueve.

Invalidez extensiva de la porción normativa contenida en el artículo 224, fracción II, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

19. La sentencia resuelve que debe hacerse extensiva la invalidez decretada con antelación al segundo párrafo de la misma fracción y artículo, al contener el mismo vicio de inconstitucionalidad. Este párrafo establecía que la violación entre cónyuges o personas con vínculos similares sería perseguible por querrela. De este modo, la autoridad legislativa le restó valor a estas conductas al estimar que no privaba un interés general y público de sancionar las violaciones acontecidas en un matrimonio, concubinato o pacto social.

Efectos

20. Por un lado, en relación con las disposiciones normativas en materia de aborto (artículos 196, 198, párrafo primero, en su porción normativa "*sea o*" y 199 en su acápite y párrafo primero, en la porción normativa "*se excusará de pena por aborto y*", y fracción I, párrafo primero, en su porción normativa "*dentro de las doce semanas siguientes a la concepción*" todos del Código Penal Local) la ejecutoria declara la invalidez con efectos retroactivos al veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete.
21. Por otro lado, respecto de las porciones normativas en materia de violación entre cónyuges (párrafos primero y segundo del artículo 224, fracción II, del Código Penal Local), la sentencia determina que la invalidez surtirá efectos a partir de la notificación correspondiente, pero sin efectos retroactivos, tomando en cuenta los derechos de las víctimas afectadas por la referida conducta delictiva.

III. Razones del disenso.

22. Tal como lo exprese en la sesión respectiva, si bien comparto la mayoría de las consideraciones que sustentan la importante sentencia que ha emitido este Tribunal Pleno, en la que se hace prevalecer el derecho de las mujeres y personas con capacidad de gestar de elegir entre llevar a término un embarazo o bien interrumpirlo como parte de su plan de vida, no coincido del todo con la incorporación de otros argumentos por las razones que enseguida expongo.



23. En primer lugar, quiero destacar que desde luego coincido con reconocer que la titularidad del derecho a decidir abarca a las personas con capacidad de gestar. Me parece que, con ello, este tribunal avanza hacia el fortalecimiento del estado de derecho, en donde no tiene cabida la discriminación por razones de género.
24. En segundo lugar, si bien coincido en muchas de las implicaciones del derecho a decidir, no me parece que éstas sean la traducción de sus bordes internos y externos. Considero que esta calificativa podría contribuir a una lectura restrictiva del derecho a decidir, en específico, me aparto de la séptima implicación, que señala que el derecho a decidir, tratándose de la interrupción del embarazo, solamente puede comprender un breve periodo cercano al inicio del proceso de gestación.
25. De igual forma, me separo de todo el apartado F, relativo al estudio del nasciturus como bien constitucional, pues desde mi perspectiva tal doctrina sirve como base a esta limitación impuesta al derecho a decidir, aunado a que a mi juicio estos apartados establecen un lineamiento restrictivo que desborda la litis planteada.
26. Por otro lado, coincido en que, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, este Tribunal Pleno consideró razonable el plazo de las doce semanas para permitir la interrupción voluntaria del embarazo, establecido por el legislador local de la Ciudad de México; sin embargo, considero que, en ese caso, se analizó la razonabilidad de la temporalidad por estar contenida en la legislación impugnada.
27. En contraposición, la prohibición absoluta que analizamos en el presente caso, desde mi perspectiva no requiere prejuzgar sobre la razonabilidad de algún otro plazo que pudiera establecer el legislador local en el uso de su libertad configurativa y que, eventualmente, este Máximo Tribunal podría analizar por sus propios méritos, allegándose de los elementos necesarios para tal efecto.
28. Así, aunque estoy de acuerdo en que la protección del embrión y, posteriormente, del feto es gradual y se incrementa según el nivel de desarrollo en términos de lo señalado por la Corte Interamericana, no considero posible imponer *ex ante* y sin el caudal probatorio adecuado una limitación a la libertad configurativa de las entidades para regular el plazo que consideren adecuado.
29. Arribo a la anterior conclusión, porque de un análisis de derecho comparado, me parece que no existe un consenso ni una regla jurídica general que afirme que la despenalización del aborto voluntario deba ceñirse a doce semanas. Así, por ejemplo, las regulaciones existentes varían desde las más restrictivas



hasta las más permisivas, que prevén veinticuatro semanas, existiendo en este margen una diversidad de temporalidades que se han considerado adecuadas en diversos países.²

- 30. Las mismas consideraciones resultan aplicables, desde mi punto de vista, para las referencias a la brevedad o a la estrechez del periodo para ejercer el derecho a decidir en este contexto, por lo que me separo de las mismas.
- 31. Por otra parte, **no comparto** y en este apartado es que hago valer voto particular, el reconocimiento de validez del **artículo 195 del Código Penal** impugnado. Considero que, cuando el legislador establece que comete delito de aborto quien causa la muerte al producto de la concepción en cualquier momento del embarazo, está definiendo la conducta típica del delito de aborto, de modo que restringe el derecho a decidir de las personas gestantes. Por un lado, en mi opinión, esta previsión sí tiene un punto de contacto con el derecho de las personas con capacidad de gestar a decidir, porque no especifica los sujetos a quienes está dirigida la conducta, de ahí que deviene en sobreinclusivo, al involucrarlas como posibles sujetos activos del delito.
- 32. Por otro lado, esta definición es susceptible de generar un efecto inhibitorio en su derecho a decidir y, al mismo tiempo, en la labor de los profesionales de la salud, quienes pueden verse invadidos por un falso temor a ser penalizados en caso de facilitar la prestación del servicio a petición de la gestante.
- 33. Asimismo, considero que el artículo está formulado en términos absolutos, por no existir referencia alguna a la existencia de excepciones, lo cual, además de generar falta de certeza en la ciudadanía induce al error y reafirma estereotipos sobre la primacía del embrión sobre la decisión de la persona con capacidad de gestar. Esta situación considero que se ve agravada por la carga cultural del concepto "causar la muerte", que es utilizado para describir

²

14 semanas	España, Rumania, Luxemburgo, Francia, Alemania, Argentina, Bélgica, Camboya.
18 semanas	Suecia.
20 semanas	Nueva Zelanda.
22 semanas	Islandia.
24 semanas	Singapur.



la conducta. Aunado a estos vicios, que identifico en el precepto analizado, considero que su eliminación no genera una distorsión o una inhabilitación del sistema normativo analizado.

34. En efecto, desde mi perspectiva, estamos en presencia de una conducta cuyo vocablo definitorio no representa un grado de complejidad mayúsculo que amerite una descripción detallada, pues el alcance de la palabra "aborto" es del conocimiento general de la población. En ese sentido, tampoco considero que su eliminación traería consigo lesionar los derechos de las personas con capacidad de gestar que deseen continuar con su embarazo, pues, justamente, en ese supuesto se crean tipos penales como el aborto forzado.
35. Finalmente, como lo exprese en la sesión respectiva, en cuanto al apartado de efectos de la sentencia, en relación con la fracción II del artículo 224 impugnado, dada la peculiaridad de la invalidez decretada, considero que era necesario que la ejecutoria fuese más específica y estableciera lineamientos de actuación más detallados a los operadores jurídicos.
36. En efecto, de ninguna manera pongo en duda la capacidad de los distintos operadores del sistema penal, sin embargo, considero que la invalidez decretada podría generar, si no se aplica adecuadamente, una indeseable impunidad en la investigación, procesamiento y sanción del delito de violación entre cónyuges. Me explico. En relación con este tipo penal podríamos encontrar diversos escenarios, a saber, que existan carpetas de investigación ya iniciadas o procesos penales en trámite, por la comisión de esa conducta, que de ninguna manera deben sobreseerse o decretarse el no ejercicio de la acción penal a consecuencia de que la descripción típica fue invalidada, sino que atendiendo a la fecha de comisión del hecho, deben continuarse hasta su conclusión.
37. Lo mismo sucede tratándose de casos en los que, quienes hayan sido sentenciados por la comisión del delito de que se trata y ya estén cumpliendo la sanción de prisión impuesta, la invalidez de la norma no conlleva a que la pena deba extinguirse. En mi concepto estos casos que a manera de ejemplo expongo, obligaban a que este Máximo Tribunal precisara de manera más específica los efectos de la invalidez para evitar cualquier posibilidad de que un ilícito de esta naturaleza, quede impune.
38. Por las razones expuestas, es que formulo de manera conjunta este voto concurrente y particular, para precisar las razones de mi votación en el presente asunto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. CONTRIBUCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN REGIRLAS A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

IV. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. ENGLOBALAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

V. CONTRIBUCIONES. SU CONCEPTO JURÍDICO APLICABLE A TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO LOS DEFINE COMO INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO, NORMALMENTE PECUNIARIOS, DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO DE GASTOS GENERALES, OBTENIDOS POR ENTES DE IGUAL NATURALEZA Y CUYA OBLIGACIÓN SURGE DE LA LEY QUE GRAVA UN HECHO INDICATIVO DE CAPACIDAD ECONÓMICA.

VI. CONTRIBUCIONES. SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUYEN EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DE SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

VII. CONTRIBUCIONES. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ATRIBUYE AL LEGISLADOR LOCAL EN LA MATERIA NO LO AUTORIZA PARA DESNATURALIZAR AQUÉLLAS.

VIII. HECHO IMPONIBLE. DIFERENCIAS DE SU CONSTITUCIÓN ENTRE LAS CONTRIBUCIONES DENOMINADAS "DERECHOS" Y LOS IMPUESTOS.



IX. CONTRIBUCIONES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA SE RESPETA EN LA MEDIDA QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA CUANTIFICACIÓN DE SU MAGNITUD.

X. CONTRIBUCIONES. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE ES UNA CUESTIÓN DE LÓGICA INTERNA DE AQUÉLLAS, ADEMÁS DE SER UN REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD).

XI. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.

XII. IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LA IMPOSICIÓN AL CONTRIBUYENTE DEL DEBER DE PAGAR "DERECHOS" POR ALUMBRADO PÚBLICO CON BASE EN UN PORCENTAJE SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA TORNA ESTA CONTRIBUCIÓN MATERIALMENTE EN AQUEL IMPUESTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE BRISEÑAS, ZAMORA, TOCUMBO, PÁTZCUARO, PURUÁNDIRO Y YURÉCUARO; 18, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE MORELIA, CARÁCUARO, TARÍMBARO Y URUAPAN; Y 21, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACAPU, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).

XIII. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGE POR UN SISTEMA DISTINTO DE LOS IMPUESTOS.

XIV. DERECHOS POR SERVICIO. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

XV. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS PARA EL CASO DE LOS DERECHOS, DEBE IDENTIFICARSE EL TIPO DE SERVICIO DE QUE SE TRATA, ASÍ COMO EL COSTO QUE SU PRESTACIÓN REPRESENTA PARA EL ESTADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE BRISEÑAS, ZAMORA, TOCUMBO, PÁTZCUARO,



PURUÁNDIRO Y YURÉCUARO; 18, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE MORELIA, CARÁCUARO, TARÍMBARO Y URUAPAN; Y 21, FRACCIONES I, II, III, IV, Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACAPU, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).

XVI. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, A FIN DE DETERMINAR LA BASE DE DICHO TRIBUTO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE BRISEÑAS, ZAMORA, TOCUMBO, PÁTZCUARO, PURUÁNDIRO Y YURÉCUARO; 18, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE MORELIA, CARÁCUARO, TARÍMBARO Y URUAPAN; Y 21, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACAPU, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).

XVII. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE BRISEÑAS, ZAMORA, TOCUMBO, PÁTZCUARO, PURUÁNDIRO Y YURÉCUARO; 18, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE MORELIA, CARÁCUARO, TARÍMBARO Y URUAPAN; Y 21, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACAPU, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE BRISEÑAS, ZAMORA, TOCUMBO, PÁTZCUARO, PURUÁNDIRO Y YURÉCUARO; 18, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES



DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE MORELIA, CARÁCUARO, TARÍMBARO Y URUAPAN; Y 21, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACAPU, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE OCTUBRE DE 2021.
PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.
SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de octubre de dos mil veintiuno.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el veintinueve de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que señaló las normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

"II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

"A. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

"B. Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo.

"III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

"1. Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Briseñas, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021.



"2. Artículo 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021.

"3. Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zamora, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021.

"4. Artículo 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021.

"5. Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tocumbo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021.

"6. Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pátzcuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021.

"7. Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Puruándiro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021.

"8. Artículo 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tarímbaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021.

"9. Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yurécuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021.

"10. Artículo 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021.

"11. Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapu, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021.

"Dichos ordenamientos fueron publicados mediante los Decretos números 462, 463, 483, 484, 487, 490, 494, 491, 495, 496 y 498 el 30 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo."

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los argumentos que adujo la accionante en su único de invalidez fueron los siguientes.



Las normas impugnadas son contrarias a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, porque para fijar la cuota respectiva para el pago de los derechos por el servicio de alumbrado público, se toman en cuenta elementos ajenos al costo real del servicio, lo que se traduce en que la cuota dependa del uso o características del predio respectivo.

Esto es así, refiere la Comisión accionante, porque el legislador consideró como elemento necesario para determinar el monto a pagar, el uso o destino de los predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y, para el caso de no contar con ese registro, si los predios son rústicos o urbanos, dejando a un lado el costo que representa al Estado la prestación del servicio de alumbrado público y, además, fijando cuotas distintas por la prestación de un mismo servicio.

Para sustentar lo anterior, destaca que las contribuciones previstas en la Constitución Federal pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a la configuración estructural de sus elementos esenciales y que, por un lado, permiten determinar su naturaleza y, por otro, constituyen el punto de partida para analizar su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

Tratándose de las contribuciones denominadas derechos, el hecho imponible lo es la actuación de los órganos del Estado a través del régimen del servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público; mientras que el de los impuestos lo constituyen hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público, reflejan de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Además, señala que el hecho imponible de las contribuciones otorga efectos jurídicos a la actualización de determinadas hipótesis, toda vez que la situación, hecho, acto o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que la actualiza.

Derivado de ello, concluye que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para fijar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respete



la garantía de proporcionalidad de las contribuciones en la medida que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función que le corresponde al elemento identificado como base imponible.

Además, argumenta que la congruencia entre el hecho imponible y la base no sólo es un requisito de proporcionalidad, sino también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula.

Por otro lado, señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos, ya que tienen una naturaleza distinta.

Así, el principio de proporcionalidad tratándose de derechos, implica que en la determinación de las cuotas correspondientes se tome en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos, es decir, que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

Mientras que el principio de equidad en la imposición apunta a que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentran en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, reciban el mismo trato por lo que hace al tributo respectivo.

Refiere que la Suprema Corte ha sostenido que a los derechos le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad, pero en diversa forma que a los impuestos, pues debe atenderse a los siguientes aspectos:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que le genere al Estado la prestación del servicio, sin que deba ser exacto sino aproximado y,



- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio.

En el análisis de las normas impugnadas, en primer lugar, resalta que aquéllas regulan el cobro del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, el cual consiste en que el Estado provee la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades, para contribuir a la seguridad de peatones y vehículos.

Atendiendo a dicha finalidad, se considera que el alumbrado público no se configura como la prestación de un servicio particular que beneficie a personas en específico sino a todos los gobernados por igual.

Por ese motivo, se afirma que las normas impugnadas son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, porque el monto a pagar por concepto de servicio de alumbrado público, dependerá del destino que se le dé a un predio.

Señala que al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2019, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de normas de contenido similar, no sólo porque el legislador local gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, sino porque el cobro por el derecho de alumbrado público se fijó tomando en cuenta el tamaño, ubicación y destino del predio, lo que no atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio, vulnerando los principios de justicia tributaria.

De la misma manera, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020, el Tribunal Pleno concluyó que normas que tomaban en cuenta los metros de frente a la vía pública de los predios para el cobro del derecho de alumbrado público, eran violatorias de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, así como de seguridad jurídica, porque los elementos introducidos por el legislador no atendían al costo que representa al Estado la prestación del servicio ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.

Derivado de todo lo anterior y dada la similitud de dichos precedentes con el presente asunto, se considera que al haber introducido como elemento deter-



minante para el establecimiento de la cuota del derecho en cuestión, el uso o destino de los predios, se incumple con el principio de proporcionalidad, al no atender al costo real del servicio proporcionado por el Municipio pues, en realidad, se distingue entre cada contribuyente en razón del destino, uso o naturaleza del predio, según se encuentre registrado ante la Comisión Federal de Electricidad.

Cuestiones relativas a los efectos. Se solicita que en caso de que las normas impugnadas sean declaradas inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas. Asimismo, solicita que se vincule al Congreso del Estado de Michoacán para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

TERCERO.—Preceptos que se consideran vulnerados. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como preceptos violados los artículos 1o., 14, 16, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

CUARTO.—Radicación y admisión. Mediante proveído de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 28/2021 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por acuerdo de diez de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

Asimismo, en dicho proveído se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente hasta antes del cierre de la instrucción.

QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo local. Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de mayo de dos mil veintiuno, el Poder Ejecutivo



demandado, por conducto de Miguel Wilfrido Machado Arias, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, rindió su informe en el que sólo manifestó como cierto el hecho de haber promulgado y ordenado la publicación de las leyes de ingresos impugnadas con fundamento en la normativa aplicable.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo local. Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, el Poder Legislativo demandado, por conducto de Octavio Ocampo Córdova, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, rindió su informe, en el que sostuvo la constitucionalidad de las normas impugnadas.

En su informe el Poder Legislativo formuló los siguientes planteamientos:

- Destaca que, conforme a la normatividad vigente, es facultad de los Ayuntamientos aprobar el proyecto de Ley de Ingresos Municipal y, hecho lo cual, el Congreso debe aprobar la legislación correspondiente.

- Además, refiere que en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, es obligación de los mexicanos contribuir en los gastos públicos de la Federación, Estados y del Municipio en que resida, en forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes, lo cual encuentra relación con el diverso 115, fracción IV, constitucional que establece, entre otras cosas, que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones e ingresos que la Legislatura establezca a su favor.

- Por ello, indica que no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, pues al estar reglamentado en norma vigente en su temporalidad, los ciudadanos se encuentran sujetos a su cumplimiento.

- Asimismo, manifiesta que lo propuesto por los Municipios en la iniciativa de leyes de ingresos para el ejercicio fiscal del dos mil veintiuno es acorde a la normatividad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y otras disposiciones aplicables; además de ser congruente con la política económica nacional, las



estimaciones de las participaciones y transferencias federales, así como con lo dispuesto por los artículos 18 de la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios y 23 de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán.

- Señala que la prestación del servicio de alumbrado público es un servicio público cuya prestación está conferida a los Municipios, de conformidad con el artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Federal, por lo que aquéllos deben sufragar el gasto público que les implica su prestación; la cual, además de ser una obligación constitucional, es imprescindible para la seguridad de los ciudadanos. Por ello, en el momento legislativo correspondiente, el Congreso Local atendió a lo dispuesto por el artículo 101 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, que establece que la base gravable es el gasto que implica al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

- Refiere que en los Dictámenes legislativos se manifestó que si bien en las cuotas de las contribuciones por concepto de la prestación del servicio público de alumbrado público no debe atenderse a la capacidad contributiva de los gobernados, sino al costo del servicio retribuido y a los factores que inciden en su continuidad, buscando una aminoración de la carga tributaria acorde al tipo de uso que se le da al predio, pues resulta claro que los establecimientos mercantiles e industriales ejercen actividades con propósitos de lucro, por lo que los de uso doméstico necesitan en mayor medida los subsidios necesarios para atemperar el impacto económico que les causaría enterar dicho gravamen (sic) sin disminución alguna, a efecto de favorecer a esos usuarios; lo cual como se ha dicho, no transgrede el principio de equidad tributaria.

- Por lo anterior, afirma que las normas cumplen lo establecido por el principio de legalidad, toda vez que se establecen en una norma jurídica que tiene carácter de ley.

- Apunta que en atención a lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 20/2020, 96/2020 y 101/2020, el Congreso del Estado reformó los artículos 100 y 102 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.



- Refiere que de los artículos 31, fracción IV, y 73, fracción VII, de la Constitución Federal, se desprende el poder tributario del Estado y, por otro, la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de contribuciones, por lo que es el legislador ordinario el que debe definir las contribuciones que deberán existir.

- Por ello, aduce que los derechos o contribuciones especiales de alumbrado público que son reguladas por las normas impugnadas, establecen el pago de propietarios o poseedores de predios que se aprovechen de las instalaciones de unidades de luz mercurial o fluorescente correspondiente al alumbrado público, por lo que resulta innegable que las contraprestaciones que exige el poder público por dicho servicio, son una contribución que beneficia tanto al Municipio como a los gobernados, porque la base imponible, así como la tasa relativa, se encuentran relacionadas con el hecho imponible que responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público.

- Además, tampoco se trata de una ley privativa sino que es general y abstracta, porque no señala individuos en lo particular, sino que los causantes serán los que aprovechen el servicio.

- Así, refiere que contrario a lo sostenido, el Congreso del Estado sí tiene facultades para establecer derechos especiales sobre el aprovechamiento del servicio de alumbrado público.

- Reitera que con las normas impugnadas no se reguló sobre materia de energía eléctrica, sino con base en la facultad impositiva que el Estado tiene para el logro de las funciones que le son encomendadas, para establecer las contraprestaciones que estime convenientes por los servicios públicos prestados.

- Además, menciona que para fijar la tarifa mensual se establecieron diversas categorías, implantándose una cuota para cada una de ellas, lo que evidencia que no se legisló en materia de energía eléctrica, porque los derechos de alumbrado público provienen del beneficio que obtienen los propietarios o poseedores por la prestación del servicio correspondiente. Menciona como aplicables las tesis de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO, NATURALEZA JURÍDICA DE



ESTE TRIBUTO CONSIGNADO EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS." y "ALUMBRADO PÚBLICO. LA LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE MORELOS. SU TEXTO NO VIOLA EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL."

- Señala que la accionante omite percibir que las necesidades de cada Municipio son diversas, además de que cada uno de ellos cuenta con la libertad hacendaria municipal, la cual podrán manejar en forma libre e independiente, en términos de los artículos 115 de la Constitución Federal, así como 111, 113 y 123 de la Constitución Política del Estado de Michoacán.

- Con base en ello, indica que derivado del artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, de la Constitución Federal, se desprende que entre los servicios a cargo del Municipio está el de alumbrado público y que los ingresos derivados de su prestación forman parte de la hacienda pública municipal.

- Afirma que la Constitución Federal es precisa en señalar que las leyes federales no podrán limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones, y por ello, cada Ayuntamiento propone a las Legislaturas las cuotas y tarifas aplicables a las contribuciones; además, que contrario a lo señalado, la contribución se causará de conformidad con lo establecido en la Ley de Hacienda, con las cuotas determinadas en las leyes de ingresos que se pretenden invalidar.

SÉPTIMO.—**Cierre de la instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II,



del Acuerdo General Plenario 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,¹ ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la inconstitucionalidad de diversas disposiciones contenidas en diferentes leyes de ingresos municipales del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno por considerarlas contrarias a diversos principios constitucionales.

SEGUNDO.—Oportunidad. De conformidad con el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,² el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial y, en caso de que el último día del referido plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo el treinta de diciembre de dos mil veinte, por lo que el plazo para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del treinta y uno de diciembre de dos mil veinte al veintinueve de enero de dos mil veintiuno.

En ese sentido, si el escrito de demanda se presentó el veintinueve de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces debe concluirse que su presentación fue oportuna.

TERCERO.—Legitimación. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

¹ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ..."

² "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



canos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por la Legislatura estatal que estimen violatorias de derechos humanos.

Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos³ confiere al presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

En el presente caso, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante copia certificada del Acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, suscrito por la presidenta y el secretario, ambos de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República.

Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por el artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁴ por lo que en términos de la fracción XI del mismo precepto, cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad.⁵

Por otro lado, cabe precisar que la demandante impugna diversos preceptos de diversas Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Michoacán para

³ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

⁴ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."

⁵ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, y ..."



el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno, expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, que establecen el cobro de derechos por los servicios de alumbrado público, los cuales la promovente estima violatorios al derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad de las contribuciones, por lo que es de reiterarse el criterio sostenido por el Tribunal Pleno, en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como acontece en el caso.⁶

Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado legalmente representado.

CUARTO.—Precisión de la litis. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como normas impugnadas los artículos 17 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Briseñas, Zamora, Tocumbo, Pátzcuaro, Puruándiro y Yurécuaro; 18 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Morelia, Carácuaro, Tarímbaro y Uruapan; y el 21 de la Ley de Ingresos del Zacapu, todos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno.

Al respecto, la accionante considera que las mencionadas disposiciones son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que el monto a pagar por el servicio de alumbrado público no atiende al costo del servicio prestado por el Municipio, sino al destino del predio, en caso de que esté registrado ante la Comisión Federal de Electricidad y, en caso de no contar con dicho registro, si el predio es rústico o urbano.

⁶ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, [Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación](#), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, [Layne Potisek con reservas en cuanto a la legitimación](#), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Medina Mora I., estuvo ausente.



Las normas impugnadas disponen siguiente:

1. Ley de Ingresos del Municipio de **Briseñas**, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

ARTÍCULO 17. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 24.74
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 37.10
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,795.50
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 18,041.10

Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos	1
B) Predios urbanos	3



	<p>Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p> <p>En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.</p> <p>Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.</p> <p>Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p>								
<p>2. Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.</p>	<p>ARTÍCULO 18. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:</p> <p>Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.</p> <table border="1" data-bbox="400 1007 1070 1470"> <thead> <tr> <th data-bbox="400 1007 890 1065">CONCEPTO</th> <th data-bbox="890 1007 1070 1065">CUOTA MENSUAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="400 1065 890 1205">Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.</td> <td data-bbox="890 1065 1070 1205">\$ 11.49</td> </tr> <tr> <td data-bbox="400 1205 890 1338">Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.</td> <td data-bbox="890 1205 1070 1338">\$ 17.24</td> </tr> <tr> <td data-bbox="400 1338 890 1470">Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.</td> <td data-bbox="890 1338 1070 1470">\$ 1,773.80</td> </tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	CUOTA MENSUAL	Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 11.49	Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 17.24	Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,773.80
CONCEPTO	CUOTA MENSUAL								
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 11.49								
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 17.24								
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,773.80								



Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$ 17,738.20

Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos	1
B) Predios urbanos	3

Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

3. Ley de Ingresos del Municipio de Zamora, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

ARTÍCULO 17. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:



Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 15.22
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 22.82
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,730.00
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 17,306.00

Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos	1
B) Predios urbanos	3

Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.



En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

4. Ley de Ingresos del Municipio de **Carácuaro**, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

ARTÍCULO 18. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 14.17
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 21.26
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,795.50
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 18,041.10



Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos	1
B) Predios urbanos	3

Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

5. Ley de Ingresos del Municipio de **Tocumbo**, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

ARTÍCULO 17. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.



CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 20.11
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 30.16
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,795.50
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 18,041.10
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:	
CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos	1
B) Predios urbanos	3
Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.	
En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.	



Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

6. Ley de Ingresos del Municipio de **Pátzcuaro**, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

ARTÍCULO 17. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 23.68
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 35.52
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,773.80
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 17,738.20
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expi-	



da la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos	1
B) Predios urbanos	3

Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

7. Ley de Ingresos del Municipio de **Puruándiro**, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

ARTÍCULO 17. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 25.83



Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 38.75
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,795.50
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 18,041.10

Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos	1
B) Predios urbanos	3

Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.



	<p>Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p>										
<p>8. Ley de Ingresos del Municipio de Tarímbaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.</p>	<p>ARTÍCULO 18. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:</p> <p>Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.</p> <table border="1" data-bbox="398 578 1075 1172"> <thead> <tr> <th data-bbox="398 578 878 652">CONCEPTO</th> <th data-bbox="878 578 1075 652">CUOTA MENSUAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="398 652 878 792">Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.</td> <td data-bbox="878 652 1075 792">\$ 15.65</td> </tr> <tr> <td data-bbox="398 792 878 916">Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.</td> <td data-bbox="878 792 1075 916">\$ 23.48</td> </tr> <tr> <td data-bbox="398 916 878 1040">Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.</td> <td data-bbox="878 916 1075 1040">\$ 1,773.80</td> </tr> <tr> <td data-bbox="398 1040 878 1172">Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.</td> <td data-bbox="878 1040 1075 1172">\$ 17,738.20</td> </tr> </tbody> </table> <p>Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:</p>	CONCEPTO	CUOTA MENSUAL	Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 15.65	Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 23.48	Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,773.80	Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 17,738.20
CONCEPTO	CUOTA MENSUAL										
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 15.65										
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 23.48										
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,773.80										
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 17,738.20										



	CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN				
	A) Predios rústicos	1				
	B) Predios urbanos	3				
	<p>Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p> <p>En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.</p> <p>Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.</p> <p>Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p>					
<p>9. Ley de Ingresos del Municipio de Yurécuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.</p>	<p>ARTÍCULO 17. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:</p> <p>Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.</p>	<table border="1"><thead><tr><th data-bbox="758 966 903 999">CONCEPTO</th><th data-bbox="903 966 1071 999">CUOTA MENSUAL</th></tr></thead><tbody><tr><td data-bbox="758 999 903 1437">Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.</td><td data-bbox="903 999 1071 1437">\$ 23.36</td></tr></tbody></table>	CONCEPTO	CUOTA MENSUAL	Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 23.36
CONCEPTO	CUOTA MENSUAL					
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 23.36					



Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 35.04
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,773.80
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 17,738.20

Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos	1
B) Predios urbanos	3

Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.



	<p>Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p>										
<p>10. Ley de Ingresos del Municipio de Uruapan, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.</p>	<p>ARTÍCULO 18. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:</p> <p>Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.</p> <table border="1"><thead><tr><th data-bbox="567 591 705 617">CONCEPTO</th><th data-bbox="898 591 1018 645">CUOTA MENSUAL</th></tr></thead><tbody><tr><td data-bbox="410 665 852 774">Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.</td><td data-bbox="922 707 994 733">\$ 3.05</td></tr><tr><td data-bbox="410 794 852 903">Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.</td><td data-bbox="922 835 994 862">\$ 4.58</td></tr><tr><td data-bbox="410 923 852 1032">Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.</td><td data-bbox="898 964 1018 991">\$ 1,730.00</td></tr><tr><td data-bbox="410 1052 852 1161">Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.</td><td data-bbox="892 1093 1024 1120">\$ 17,306.00</td></tr></tbody></table> <p>Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:</p>	CONCEPTO	CUOTA MENSUAL	Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 3.05	Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 4.58	Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,730.00	Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 17,306.00
CONCEPTO	CUOTA MENSUAL										
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 3.05										
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 4.58										
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,730.00										
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 17,306.00										



	CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN				
	A) Predios rústicos	1				
	B) Predios urbanos	3				
	<p>Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p> <p>En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.</p> <p>Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.</p> <p>Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p>					
<p>11. Ley de Ingresos del Municipio de Zacapu, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.</p>	<p>ARTÍCULO 21. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:</p> <p>Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="398 1222 759 1288">CONCEPTO</th> <th data-bbox="759 1222 1065 1288">CUOTA MENSUAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="398 1305 759 1420">Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.</td> <td data-bbox="759 1305 1065 1420">\$ 20.14</td> </tr> </tbody> </table>		CONCEPTO	CUOTA MENSUAL	Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 20.14
CONCEPTO	CUOTA MENSUAL					
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 20.14					



Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 30.21
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,773.80
Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 17,738.20

Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos	1
B) Predios urbanos	3

Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.



Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

De la transcripción de las normas impugnadas se advierte que aquéllas contienen las tarifas o cuotas mensuales que deberán pagarse por el servicio de alumbrado público, atendiendo a si se cuenta con registro ante la Comisión Federal de Electricidad y, en caso de no tenerlo, al tipo de predio de que se trate.

Adicionalmente, todas ellas prevén, en sus fracciones VI y VII, respectivamente, lo que deberá pagarse en los supuestos de expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, así como por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares.

Derivado de lo anterior y conforme a lo efectivamente impugnado en los conceptos de invalidez formulados por la accionante, este Tribunal Pleno considera que lo que deberá analizarse en el estudio de fondo es la regulación que señala las cuotas o tarifas a pagar por el derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, sin incluir lo establecido en las fracciones VI y VII recién comentadas.

QUINTO.—Causales de improcedencia. No se hace valer ninguna causal de improcedencia y tampoco este Tribunal Pleno advierte alguna de oficio.

SEXTO.—Estudio de fondo. En su único concepto de invalidez, la accionante impugna diversos preceptos contenidos en once leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno, bajo el argumento medular de que dichos preceptos establecen el cálculo del monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público sin atender al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, lo cual señala la demandante implica el establecimiento de elementos ajenos a dicha contribución, como el destino del predio en caso de que esté registrado ante la Comisión Federal de Electricidad y para los casos en que no tengan dicho registro, si aquéllos son rústicos o urbanos.



El concepto de invalidez señalado resulta **fundado** a la luz de las siguientes consideraciones.

En primer lugar, es cierto que, como lo refiere el Poder Legislativo en su informe, en términos del artículo 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución Federal,⁷ los Municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, como lo es el de alumbrado público y, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que

⁷ **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:...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

b) Alumbrado público.

"...

"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.

"...

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los 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.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; ..."



las contribuciones sólo tengan esa fuente normativa, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

Así, concierne a las Legislaturas de las entidades federativas fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

Conforme a lo anterior, a fin de estar en aptitud de analizar el concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que regulan las normas impugnadas.

Para ello, es preciso partir del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, al ser el precepto que regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, la Ciudad de México y los Municipios. Su contenido, para lo que interesa destacar, es el siguiente:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Como se advierte, este precepto establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las siguientes características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en el texto constitucional:

A. Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.

B. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.



C. Sólo se pueden crear mediante ley.

D. Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

E. Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental, se puede válidamente definir a las contribuciones o tributos como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados o Municipios) titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

Fijado ya el concepto constitucional de contribución o tributo, debe precisarse que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los cuales, por un lado, permiten, mediante un análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula. Tales elementos son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

Dichos elementos pueden explicarse de la siguiente manera:

A. Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

B. Hecho Imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

Constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización



puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

C. Base Imponible: El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

D. Tasa o Tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

E. Época de Pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Ahora, si bien los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, lo cierto es que su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotándola a su vez de una naturaleza propia.

Además, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Pues bien, a nivel local, el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo define las especies de contribuciones de la siguiente manera:

"Artículo 3o. Son contribuciones las cantidades que en dinero deben enterar las personas físicas y morales, al Municipio, para cubrir el gasto público, las que se clasifican en: Impuestos, Derechos, Contribuciones de mejoras y se definen como sigue:



"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en Ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las contribuciones de mejoras y derechos;

"II. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las Leyes Fiscales respectivas; y,

"III. Contribuciones de Mejoras son las establecidas en la Ley o Decreto Legislativo correspondiente o el documento y normativa respectiva, en su caso, a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

"Los recargos, las multas, los honorarios, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el último párrafo del artículo 20 de este Código, son accesorios de las contribuciones por concepto de Impuestos y Derechos, y participan de la naturaleza de éstas."

Conforme a lo anterior, puede identificarse que, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o por la prestación de un servicio público.

Luego, resulta claro que tratándose de las contribuciones denominadas "derechos", el legislador michoacano reconoce que su hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y que la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine, tiene el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que en el caso de los impuestos el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.



A partir de los razonamientos antes precisados, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia.

Esto es, de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, todas las contribuciones deben cumplir con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad; no obstante, lógicamente, estos principios se aplicarán de manera distinta atendiendo al tipo de tributo que se analice.

Concretamente tratándose de derechos, el principio de proporcionalidad exige que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, pues es lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

En otras palabras, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos, exigen que en la determinación de las cuotas se tome en cuenta el costo que representa al Estado la actividad de que se trate y, además, que dichas cuotas sean fijas e iguales para todos los que reciben el mismo servicio.

La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones. De lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.



Por lo tanto, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente la base y tarifa del hecho imponible, consiste en que a través de ellos se demuestra si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

Sentado lo anterior y con la finalidad de analizar la configuración del derecho de alumbrado público, debe retomarse parte del contenido de las normas impugnadas y, concretamente, el proemio de cada una de ellas, pues en sus términos, el servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales que se prevén en las propias normas.⁸

Así, del sistema normativo que regula el derecho por el servicio de alumbrado público en el Estado, se desprende que la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo prevé los elementos relativos al objeto, sujetos y la base, mientras que las tarifas y época de pago se establecen en las leyes de ingresos impugnadas.

Ahora bien, en términos de la Ley de Hacienda Municipal, se tiene que los elementos del tributo en análisis son los siguientes:

A. Objeto

"Artículo 99. Es objeto de este derecho el servicio de alumbrado público que prestan los Municipios en avenidas, calles, callejones, andadores, plazas, semáforos, parques y jardines, así como el alumbrado ornamental de temporada, en lugares públicos del Municipio."

B. Sujetos

"Artículo 100. Son sujetos de este derecho las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios ubicados en el

⁸ En las leyes de ingresos combatidas, se define a la Ley de Hacienda como la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán.



territorio del Municipio, que reciban el servicio de alumbrado público que presta éste."

C. Base

"**Artículo 101.** La base gravable de este derecho, es el gasto que implica al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, la cual se integra de los conceptos siguientes:

"I. El importe del suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio de alumbrado público;

"II. Los sueldos del personal necesario para la prestación del servicio de alumbrado público;

"III. El costo de los insumos y materiales necesarios para la planeación, operación y mantenimiento de la infraestructura del servicio de alumbrado público;

"IV. El costo de los equipos requeridos para la planeación, instalación, conservación, y operación de la infraestructura del alumbrado público;

"V. El costo de los insumos requeridos para la reposición al término de vida útil y/o actualización tecnológica, de la infraestructura e instalaciones del servicio de alumbrado público;

"VI. Los gastos relativos a la administración y recaudación del pago de los derechos del servicio de alumbrado público; y,

"VII. En general el costo que representa al Municipio correspondiente la instalación de la infraestructura para el servicio de alumbrado público."

D. Tasa o tarifa y E. Época de pago

El artículo 102 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo establece lo siguiente:



"**Artículo 102.** La contraprestación por el derecho de alumbrado público se causará diariamente y se pagará mensual o bimestralmente conforme a las tarifas y forma que señalen las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo; y servirá para que la municipalidad cubra los costos en los que incurra con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público.

"Los Municipios tendrán a su cargo la recaudación del derecho del servicio de alumbrado público, y podrán celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad, para que ésta realice la recaudación."

Acorde a lo anterior, la cuota a pagar por el derecho de alumbrado público se pagará conforme a las tarifas y época de pago señaladas en las leyes de ingresos municipales impugnadas, que se prevén de una manera similar a la que, a manera de ejemplo, se inserta a continuación:

Ley de Ingresos del Municipio de Briseñas, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

ARTÍCULO 17. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 24.74
II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$ 37.10
III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$ 1,795.50
IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 18,041.10



V. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos	1
B) Predios urbanos	3

...

Esto es, como se desprende de la disposición anterior –cuyo contenido es similar al de las demás normas impugnadas– las leyes de ingresos municipales impugnadas determinan las tarifas que deberán pagar los contribuyentes por el servicio de alumbrado público.

De lo anterior debe resaltarse que si bien la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo señala que la base gravable del derecho por el servicio de alumbrado público es el gasto que le implica al Municipio su prestación, el cual se integra por conceptos como el importe del suministro de energía eléctrica, los sueldos del personal, el costo para la planeación, instalación, conservación y operación de la infraestructura, así como otros gastos que tienen que ver con la prestación del servicio de alumbrado público, lo cierto es que no señala la operación aritmética para determinar la contribución a pagar.

En efecto, lo único que se señala es que la *contraprestación* por el derecho de alumbrado público se pagará conforme a las tarifas que señalen las leyes de ingresos municipales y que aquéllas servirán para que el Municipio cubra los costos que le genere la prestación del servicio público respectivo, por lo que, acorde con lo anterior, las leyes de ingresos combatidas señalan las tarifas a pagar.

Sobre esto, al margen de que del sistema normativo recién expuesto no se advierta la fórmula o la operación matemática que, en su caso, debe realizarse para obtener como resultado las tarifas que ya se determinan en las normas impugnadas, lo cierto es que, lo que sí puede advertirse de ellas es que establecen dos supuestos claramente diferenciados en la determinación de la cuota correspondiente.



Por un lado, se establece un régimen para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias que tengan predios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, las cuales deberán pagar una cuota mensual atendiendo al destino del predio, esto es, si es de uso doméstico; o de uso pequeño, mediano, o gran comercio o industria.

Y por otro, se prevé un régimen dirigido a las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, las cuales deberán pagar anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, una cuota equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, atendiendo al tipo de predio, es decir, si son rústicos o urbanos.

Ahora bien, para estar en aptitud de analizar las normas impugnadas, debe recordarse que como quedó expuesto hace unos momentos, en la configuración de los *derechos*, como en la de cualquier tributo, se debe cumplir con los principios tributarios previstos en la Constitución Federal, pero siempre atendiendo a sus particularidades.

De esta manera, como se desprende de la jurisprudencia P./J. 2/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.",⁹ para la determinación de la cuota correspondiente en el caso de los derechos, no pueden tomarse en cuenta elementos que reflejen la capacidad contributiva del gobernado –lo que resulta posible en el caso de los impuestos– sino que debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y, además, las cuotas deben ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

En ese sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2012 y, de manera reciente, las acciones de inconstitucionalidad 101/2020 y 21/2020, este Tribunal Pleno reiteró que, como se ha señalado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁰ para la cuantificación de las cuotas en

⁹ Registro: 196934. [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo VII, enero de 1998, pág. 41.

¹⁰ P./J. 3/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA." Registro: 196933. [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo VII, enero de 1998, pág. 54.



el caso de los derechos por servicio, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo.

De lo contrario, se vulnerarían los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio; siendo que los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

Derivado de lo anterior, como se adelantó, este Tribunal Pleno estima que le asiste razón a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pues, como lo sostiene, las normas impugnadas transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad tributaria porque la tarifa que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público se fija a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al Municipio prestar ese servicio sino, en todo caso, con la capacidad económica del contribuyente que se refleja en función del destino o del tipo de predio.

A mayor abundamiento, por lo que hace al primer supuesto dirigido a las personas propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que cuenten con registro ante la Comisión Federal de Electricidad, en cuyo caso las tarifas se determinan atendiendo al destino del predio, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2019, en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, declaró la invalidez de una norma de contenido similar.¹¹

En ese asunto, la norma analizada establecía la cuota que debía pagarse por concepto de los derechos de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público, a partir del destino del inmueble, lo que se estimó contrario al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que no se atendía

¹¹ Por mayoría de ocho votos se declaró la invalidez del artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.



al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, pues se establecía que ese derecho sería calculado a partir del número de metros del predio, del tipo de destino (residencial, comercial, industrial o turístico) así como de la zona económica en la que se encontrara (primer cuadro de la cabecera municipal, zonas residenciales o turísticas y colonias o barrios populares).

Mientras que en relación con el segundo supuesto, en la acción de inconstitucionalidad 101/2020,¹² en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, se declaró la invalidez de normas que, como las impugnadas, le imponían a las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios rústicos o urbanos que no se encontraran registrados ante la Comisión Federal de Electricidad una cuota anual atendiendo al tipo de predio, es decir, si era rústico o urbano, así como su superficie, lo que se consideró provocaba, por un lado, que los contribuyentes no tributaran de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada "derecho" y, por la otra, que se daba un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

Tomando en cuenta las consideraciones sustentadas en los precedentes mencionados, se concluye que el hecho de que la Legislatura Local hubiese establecido para la cuantificación de las cuotas del derecho por servicio de alumbrado público aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del destino y tipo de predio, genera que las normas impugnadas sean inconstitucionales, por lo que procede declarar su invalidez.

Resulta aplicable al caso la jurisprudencia P./J. 120/2007, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RE-

¹² Por unanimidad de votos se declaró la invalidez de diversos artículos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020, que preveían cobros por el servicio de alumbrado público. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Aguilar Morales votaron en contra de algunas consideraciones.



LATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA."¹³

Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 19/2021¹⁴ y 26/2021,¹⁵ en las que fueron impugnadas diversas normas de leyes de ingresos de distintos Municipios también del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno, cuyo contenido era prácticamente idéntico a los preceptos aquí examinados.

SÉPTIMO.—Efectos. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,¹⁶ las declaratorias de invalidez decretadas en el considerando sexto que antecede surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez se refiere a disposiciones generales de vigencia anual, se vincula al Poder Legislativo del Estado de Michoacán para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

Finalmente, deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

¹³ Registro: 170766. [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXVI, diciembre de 2007, pág. 985.

¹⁴ Resuelta en sesión de 24 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa y de 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.

¹⁵ Resuelta en sesión de 26 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa y de 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.

¹⁶ **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



RESUELVE

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 17, fracciones I, II, III, IV y V, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Briseñas, Pátzcuaro, Puruándiro, Tocumbo, Yurécuaro y Zamora, 18, fracciones I, II, III, IV y V, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Carácuaro, Morelia, Tarímbaro y Uruapan y artículo 21, fracciones I, II, III, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapu, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021, expedidas mediante los Decretos Números 462, 463, 483, 484, 487, 490, 491, 494, 495, 496 y 498, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como a los Municipios involucrados del Estado de Michoacán 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 señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los considerandos primero, segundo, cuarto y quinto relativos, respectiva-



mente, a la competencia, a la oportunidad, precisión de la litis y a las causales de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 17, fracciones I, II, III, IV y V, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Briseñas, Pátzcuaro, Puruándiro, Tocombo, Yurécuaro y Zamora, 18, fracciones I, II, III, IV y V, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Carácuaro, Morelia, Tarímbaro y Uruapan y artículo 21, fracciones I, II, III, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapu, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021, expedidas mediante los Decretos Números 462, 463, 483, 484, 487, 490, 491, 494, 495, 496 y 498, publicados en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del



Estado de Michoacán de Ocampo, 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual y 3) notificar la presente sentencia a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.

El señor Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de siete de octubre de dos mil veintiuno por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Franco González Salas asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Nota: Las tesis de rubros: "ALUMBRADO PÚBLICO, NATURALEZA JURÍDICA DE ESTE TRIBUTO CONSIGNADO EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS." y "ALUMBRADO PÚBLICO. LA LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE MORELOS. SU TEXTO NO VIOLA EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 55, Primera Parte, páginas 14 y 13, con números de registro digital: 233229 y 233228, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de diciembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 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 6 de junio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER FISCAL CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEYES DE INGRESOS DE DISTINTOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

IV. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. CONSISTE EN QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO CON LA FINALIDAD DE PROPORCIONAR SEGURIDAD JURÍDICA AL CONTRIBUYENTE.

V. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.

VI. CONTRIBUCIONES. FORMAS PARA DETERMINAR EL MONTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

VII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, A FIN DE DETERMINAR LA BASE DE DICHO TRIBUTO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMEALCO DE BONFIL, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARROYO SECO, 26 DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COLÓN, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EZEQUIEL MONTES, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUIMILPAN Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA, TODAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).

VIII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LAS AUTORIDADES MUNICIPALES NO TIENEN FACULTADES PARA DETERMINAR LA BASE GRAVABLE NI LA TARIFA RESPECTIVA POR LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, MEDIANTE LA FIRMA DEL CONVENIO QUE SE FORMULE CON LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, AL SER VIOLATORIOS DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMEALCO DE BONFIL, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARROYO SECO, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COLÓN, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EZEQUIEL MONTES, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUIMILPAN Y 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA, TODAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

X. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. REGULACIÓN QUE ESTABLECE ELEMENTOS CONFORME A LOS ESTÁNDARES ESTABLECIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON AQUELLA CONTRIBUCIÓN (ARTÍCULO 26, FRACCIONES DE LA I A LA VI, VII, PÁRRAFOS PRIMERO, CUARTO Y QUINTO, Y VIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XI. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. CUANDO SE FIJA SU BASE IMPONIBLE CONFORME AL COSTO GLOBAL GENERADO POR LA PRES-



TACIÓN DEL SERVICIO RESPECTIVO DEBE CONCLUIRSE QUE SÍ SE TRATA DE UN TRIBUTOS DE ESA NATURALEZA Y NO DE UN IMPUESTO (ARTÍCULO 26, FRACCIONES DE LA I A LA VI, VII, PÁRRAFOS PRIMERO, CUARTO Y QUINTO, Y VIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. AL ESTABLECERSE COMO SU BASE GRAVABLE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO SOBRE ÉSTE, AUN CUANDO SE TRATE DE UNA REGULACIÓN DE APLICACIÓN OPTATIVA Y, POR ENDE, VIOLA EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN VII, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XIII. DERECHO ADICIONAL POR MANTENIMIENTO DEL ALUMBRADO PÚBLICO AL INTERIOR DE CONDOMINIOS. AL SEÑALAR COMO SU BASE LA MISMA QUE SE PAGUE POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN RELACIÓN A QUE PARA SU COBRO SE ATIENDA A LA FIRMA DEL CONVENIO CON LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD", Y FRACCIONES VII, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, Y IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS Y VINCULA AL CONGRESO RESPECTIVO PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMEALCO DE BONFIL, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARROYO SECO, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COLÓN, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO



DE CORREGIDORA, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EZEQUIEL MONTES, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUIMILPAN, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA Y 26, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN RELACIÓN A QUE PARA SU COBRO SE ATIENDA A LA FIRMA DEL CONVENIO CON LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD", Y FRACCIONES VII, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, Y IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN VIII, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta de agosto de dos mil veintiuno.

**VISTOS; Y,
RESULTANDOS:**

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y norma impugnada.** Por oficio presentado el veintidós de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, con el carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las siguientes normas, todas del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal del año 2021:



1. Artículo **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil;
2. Artículo **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, Querétaro;
3. Artículo **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes;
4. Artículo **27** de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón;
5. Artículo **25** de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora;
6. Artículo **26** salvo su fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués;
7. Artículo **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes;
8. Artículo **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan; y,
9. Artículo **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra.

2. Todas las anteriores normas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", el veintitrés de diciembre de dos mil veinte.

3. Asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, respectivamente, al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Querétaro.

4. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman vulnerados y conceptos de invalidez.** La accionante estimó vulnerados los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los preceptos 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y adujo, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez, enfocados, en primer lugar, en la vulneración del principio de legalidad al delegar la facultad de establecer elementos esenciales de las contribuciones en autoridades administrativas y, en segundo, la transgresión al principio de justicia tributaria.



5. Del análisis de las disposiciones controvertidas, con la salvedad de lo dispuesto en la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, advierte que las mismas remiten a las prescripciones normativas al respecto del derecho de alumbrado público de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro.

6. Por tanto, considera que es indudable que los artículos reclamados se dotan de contenido a partir de la propia Ley de Hacienda de los Municipios de dicha entidad, es decir, al hacer remisión expresa y ordenar que la determinación de la contribución de mérito se realizará en términos de la legislación en cita, las disposiciones impugnadas deben leerse como si en las mismas se tuvieran por reproducidas las normas a las que alude, esto es, los artículos 115 a 118 del ordenamiento multirreferido.

7. De los artículos 115, 116, 117 y 118 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro la promovente advierte lo siguiente:

- Los sujetos de este derecho son las personas propietarias o poseedoras de predios en los Municipios que correspondan que se beneficien del alumbrado público.

- Se delega en los Ayuntamientos la facultad de establecer la forma de cobro de este derecho, estableciendo que la misma podrá incorporarse en la Ley de Ingresos respectiva y remitiendo al convenio que celebren con la Comisión Federal de Electricidad.

- Se establecen diversos coeficientes y formas de cálculo de la contribución en función de la extensión de los predios de los sujetos obligados al pago del derecho, así como atendiendo al destino que se les dé a los inmuebles, con lo cual se prevén cuatro distintas categorías que generan cuotas diferenciadas.

- Finalmente, que los sujetos de la tasa entenderán el pago en los plazos y términos que disponga el Ayuntamiento correspondiente.

8. A. Transgresión al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad tributaria

9. Alega la promovente que las normas reclamadas habilitan a una autoridad administrativa, como lo es el Municipio, para determinar la forma en que se



recaudará el derecho por concepto del servicio de alumbrado público, al señalar que ello se realizará por medio de convenios que celebren las autoridades municipales con la Comisión Federal de Electricidad.

10. Es decir, señala que el legislador queretano facultó indebidamente a los Municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, Ezequiel Montes, Huimilpan y Jalpan de Serra, todos del Estado de Querétaro, para determinar a través de un convenio los elementos propios de la contribución, como es la cuota de derechos que deberán pagar las personas contribuyentes usuarias de alumbrado público y su forma de recaudación, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo Local.

11. Lo anterior, refiere, en virtud de que los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público constituyen contribuciones por servicios de carácter público del orden administrativo acorde con su naturaleza, por lo que es necesario que los mismos cumplan con la exigencia de reserva de ley en materia fiscal.

12. Afirma que esos derechos son contraprestaciones que cobran los Ayuntamientos respectivos por concepto de brindar alumbrado público, servicio público que tienen a su cargo los Municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso b), constitucional, actividad por la cual pueden cobrar las contribuciones correspondientes, tal como lo apuntó la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional.

13. Sin embargo, menciona, el legislador conculcó el principio de legalidad que le es aplicable a este derecho pues, como constata en las disposiciones impugnadas y en el artículo 116 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, se estableció que son los Ayuntamientos los facultados para determinar la forma del cobro de este derecho en el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad.

14. En relación con lo anterior externa que, a su consideración, las leyes combatidas resultan inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios por la prestación del servicio de alumbrado público, en virtud de que delegan de manera indebida la facultad



de establecer la forma de recaudación y la determinación de las tarifas o cuotas respectivas por los servicios que se prestan en una autoridad administrativa, como son las propias dependencias municipales.

15. Expresa, que si bien las disposiciones impugnadas de los Municipios queretanos de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, Ezequiel Montes, Huimilpan y Jalpan de Serra señalan algunos de los elementos constitutivos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, lo cierto es que los mismos no son suficientes para evitar la discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de determinar la contribución.

16. Advierte, particularmente, que las normas reclamadas carecen del establecimiento del elemento esencial denominado como "época de pago", pues el artículo 118 de la Ley de Hacienda de los Municipios de la mencionada entidad federativa delega de manera expresa y directa el establecimiento de esta condición para el cumplimiento de la obligación tributaria en los Ayuntamientos.

17. De esta forma, sostiene, las disposiciones tildadas de inconstitucionales transgreden los principios de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que ello implica que se deje al arbitrio de un órgano administrativo el establecimiento de los elementos esenciales de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios relacionados con el alumbrado público, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

18. Refiere que de la lectura de las normas que nos ocupan, el Congreso del Estado de Querétaro delegó completamente a los órganos de gobierno municipales la facultad de determinar la época de pago en que se recaudará el pago por el servicio de alumbrado público sin indicar o plasmar en la ley el parámetro o el mecanismo de control objetivo que impida que la determinación de ese elemento del tributo quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción.

19. Afirma que, de esta forma, los contribuyentes no tendrán forma de conocer con claridad y, sin lugar a dudas, el momento en que deben realizar el pago por el multirreferido servicio.



20. Concluye que, de esta forma, se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes, ya que no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, en razón de que las personas usuarias de dicho servicio no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto del momento de liquidación del mismo.

21. B. Vulneración al principio de justicia tributaria

22. Por otro lado, alega que las normas controvertidas transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarias los cuales derivan del criterio constitucional de justicia tributaria.

23. Refiere que el alumbrado público constituye un servicio que presta el Estado consistente en proveer la iluminación artificial mínima en los espacios públicos y vialidades para contribuir a la seguridad de peatones y vehículos.

24. Considera que la iluminación en vialidades y espacios públicos es una medida indispensable de seguridad que se utiliza tanto para prevenir accidentes como para actos delictivos. Las señalizaciones viales luminosas, tales como tableros y semáforos, a pesar de cumplir una función de seguridad y formar parte de los espacios públicos, no se consideran sistemas de alumbrado público.

25. Entiende que la naturaleza del servicio de alumbrado público consiste en proporcionar iluminación artificial en los espacios públicos en que se desarrolla la vida cotidiana de todas las personas que habitan en determinada localidad y no sólo los habitantes o las personas residentes, sino también a todas aquellas que se encuentren transitando por el mismo, con el fin de inhibir algún tipo de riesgo que pudiera desarrollarse en áreas carentes de iluminación.

26. Así, sostiene que el servicio de alumbrado público tiene la finalidad de dar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que atienda a beneficiar a personas en específico sino, por el contrario, el beneficio será directo a favor de todos los gobernados por igual.



27. A su juicio, los artículos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria porque establecen un cobro por el servicio de alumbrado público cuyo monto a pagar dependerá de la extensión y el destino que se le dé a un predio, por ejemplo, si se trata de uso doméstico o se destina al comercio o industria.

28. Refirió nuevamente, que las normas controvertidas establecen cuatro distintos coeficientes que se utilizan para calcular la tarifa correspondiente tomando en consideración la extensión de los predios, así como el destino; ello significa que la Legislatura Local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el Municipio.

29. Afirma que los preceptos impugnados establecen una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes de los Municipios precisados –a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho– cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del uso que se les dé a los predios, así como de su extensión.

30. Al respecto, hace referencia a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 28/2019,¹ en la que declaró la inconstitucionalidad de normas de contenido similar a las ahora impugnadas, pues preveían un cobro por derecho de alumbrado público, en las cuales el legislador no sólo gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, sino también resolvió que el cobro de este derecho se fijó teniendo en cuenta el tamaño, ubicación y destino del predio que se consideró beneficiado, lo cual no atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio, por lo que no cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria.

31. También se refirió a la acción de inconstitucionalidad 21/2020,² en la que este Alto Tribunal concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro

¹ Resuelta por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

² Resuelto por unanimidad de once votos a favor de la propuesta del proyecto, salvo por lo que se refiere al artículo 36 de la Ley de Ciudad Madero, en los cinco conceptos que precisó la señora



del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios resultaba violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, y de seguridad jurídica, porque los elementos que proporcionó el legislador no atendían al costo que representa al Estado la presentación del servicio ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.

32. Lo anterior, sostiene, toda vez que se traducían en un trato desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que sólo se presume la capacidad económica de la persona a partir de los metros de frente de su predio a la vía pública, características que, además, son más bien propias de un impuesto y no de un derecho. Además, señala, se estimó que el cobro impugnado provoca una carga desproporcionada e irracional sobre la propiedad o poseedores de los predios, que no son quienes representan el total de la comunidad que se beneficia con la prestación del servicio municipal.

33. Advierte que en los precedentes mencionados la razón de fondo para considerar la inconstitucionalidad de normas que configuren el pago por el servicio de alumbrado público sobre elementos que no se relacionan con el costo real que le represente al Municipio redundan en perjuicio de la capacidad contributiva de los causantes de la contribución, por lo que resulta contraria al principio de proporcionalidad tributaria, tal como acontece en el caso concreto con las leyes de ingresos de diversos Municipios de Querétaro.

34. Es así que, concluye, se transgrede, además, el principio de equidad tributaria, pues la forma en cómo fue determinado el pago de esa contribución trata de forma desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que sólo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de uso o destino que se le dé a un

Ministra Piña Hernández; la señora Ministra Esquivel Mossa vota con salvedades; el señor Ministro Pardo Rebolledo anuncia voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de los párrafos sesenta y siete, y sesenta y ocho; la señora Ministra Ríos Farjat, en contra de algunas consideraciones y con reserva de criterio; y el señor Ministro Laynez Potisek, en contra de algunas consideraciones y anuncia voto concurrente.



predio, aunado a que parecería que en realidad están estableciendo un impuesto y no un derecho.

35. Por tanto, refiere que en el caso que nos ocupa, y dada la similitud con los citados precedentes, ya que el legislador queretano consideró como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho el uso, extensión y/o destino de los predios de las personas ello, necesariamente, se traduce en la desproporcionalidad e inequidad de la cuota, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio.

36. Afirma que ello ocasiona que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencie entre cada contribuyente en razón del destino, uso o naturaleza de los predios de las personas físicas o morales propietarias o poseedoras, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada uno de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

37. Aunado a lo anterior, sostiene que por la forma en que se encuentra configurado el derecho, podría darse el caso de que una misma persona pague más de una vez la tarifa establecida si es que es propietaria o poseedora de un inmueble de mayor tamaño, por tener más de un inmueble destinado a uso doméstico, o bien, además de aquél tiene otro predio, pero está destinado al comercio o industria, por lo que estará obligado a cubrir más de un pago.

38. Dicha situación, menciona, es incongruente con la naturaleza misma del servicio de alumbrado público, el cual busca beneficiar a toda la comunidad en su conjunto, y no a una o a determinadas personas particulares. Por tanto, señala, como lo ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo tenga en cuenta el costo que para el Estado supone prestar el servicio de que se trate y, además, que los montos que se prevean sean fijos e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

39. Ello, manifiesta, porque el cobro de derecho por alumbrado público solamente puede establecerse en función del costo que genera la prestación



del servicio, no así de manera diferenciada según el tipo o destino de predio, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

40. Por tanto, afirma que las normas controvertidas establecen la obligación de pagar el servicio de alumbrado público tomando en consideración elementos ajenos al costo real erogado por el Municipio, por lo que es inconcuso que resultan contrarios al principio de proporcionalidad en las contribuciones.

41. Concluye que la contribución establecida en las normas impugnadas vulnera el principio de proporcionalidad de los tributos, puesto que la autoridad legislativa impone la contribución atendiendo al destino de los predios de los sujetos pasivos, no así el costo que le causa a los Municipios la prestación de tal servicio.

42. En atención a lo expuesto, asegura que es inconcuso que el principio de equidad tributaria se conculca en todas las leyes de ingresos municipales cuestionadas, en virtud de que establecen que los sujetos de la contribución serán las personas propietarias o poseedoras de predios en el Municipio correspondiente.

43. Finalmente, refiere que lo anterior otorga un trato desigual e injustificado a las personas que son titulares de bienes inmuebles, pues no son las únicas que se benefician del servicio de alumbrado público ya que, como se dijo anteriormente, el mismo favorece a toda la población en general.

44. TERCERO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad a la que le correspondió el número 10/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.

45. Por diverso proveído de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la acción y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Querétaro, para que rindieran sus respectivos informes, y dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno



Federal, para que, de considerar que la materia de la presente acción trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera.

46. CUARTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

El presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro rindió el informe a cargo del Poder Legislativo en el que manifestó lo siguiente:

47. Causas de improcedencia y sobreseimiento. Expresa que la acción de inconstitucionalidad es improcedente por falta de legitimación de la Comisión accionante, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General.

48. Considera lo anterior, en virtud de que la promovente es el órgano encargado de vigilar que el Estado garantice y respete los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y convencional, por lo que no puede alegar violaciones que no se relacionen con éstos, como son los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional o la invasión de esferas competenciales, por lo que las cuestiones planteadas por la Comisión accionante escapan de la legitimación de ésta para promover la acción de inconstitucionalidad.

49. Contestación al concepto de invalidez. Por lo que respecta al artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021, sostiene su constitucionalidad y validez en razón a que, refiere, su integración contempla y establece los principios tributarios, así como los elementos de las contribuciones al señalar el objeto, base, tasa, tarifa y época de pago.

50. Por lo que hace al resto de las normas impugnadas, refiere que las facultades delegadas a la autoridad municipal se encuentran en un primer momento establecidas en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en el capítulo IV "Del servicio de alumbrado público" del título cuarto "De los



derechos", en los artículos 115 a 118, donde se establecen y cumplen con cada uno de los elementos de las contribuciones objeto, base, tasa, tarifa y época de pago.

51. Menciona que cada una de las normas combatidas señala que en la determinación del derecho de alumbrado público atenderá a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad pues, conforme a lo referido por la tesis aislada 1a. LIII/2012 (10a.),³ el legislador cuenta con una amplia libertad en la configuración normativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo, que como primer premisa, lo que establece en la Ley de Hacienda, en su artículo 116, como segunda premisa, lo contemplado en los artículos respectivos de las Leyes de Ingresos de los Municipios, donde se toman a consideración los parámetros y elementos de las contribuciones para su accionar al momento de recaudar dicho derecho. Puesto que lo que propiamente hace la Ley de Ingresos del Municipio es retomar la facultad ya dada por dicha Ley de Hacienda de suscribir tal convenio, lo cual no sólo se desprende del convenio, sino también la Ley de Ingresos es clara en referir que se atenderá a lo dispuesto por la multirreferida Ley de Hacienda.

52. Continúa mencionando que la accionante reconoce el objeto, base, tasa y tarifa, no así la época de pago, el cual es el único elemento de la contribución que combate; no obstante, refiere que la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro contempla todos los elementos mencionados, pues la promovente deja de observar que en el tercer párrafo del artículo 117 establece claramente que la cantidad que resulte puede pagarse de manera mensual, bimestral o anual; por lo que del texto normativo de dicho precepto, las leyes de ingresos combatidas cuentan con los elementos de las contribuciones, que faculta la celebración del convenio.

³ Primera Sala, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, abril de 2012, Tomo 1, página 882, con número de registro digital: 2000683, de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS, SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN."



53. Afirma que el hecho de que una propiedad cuente con alumbrado público sí beneficia directamente a la propiedad en su plusvalía o beneficia a quien ocupa el predio y que, distinto a otros debates llevados ante este Tribunal Pleno, la legislación en Querétaro refiere que los sujetos del pago del mencionado derecho son los propietarios y poseedores de predios del Municipio que se beneficien con el servicio de alumbrado público, como beneficiarios directos, puesto que de los indirectos no es posible cuantificar o establecer condiciones respecto del beneficio que obtienen por la prestación del servicio de alumbrado público, siendo esto un punto toral para diferenciar los derechos como la simple prestación de servicios por parte del Estado y lo que representa el derecho de alumbrado público.

54. Por último, sostiene que una de las pretensiones del accionante es extender los efectos de las normas combatidas a leyes que no fueron materia de la presente acción de inconstitucionalidad, lo cual buscaría declarar la invalidez de una norma que no fue combatida en los plazos establecidos para tal efecto en la ley de la materia.

55. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.** El secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, en representación del gobernador del Estado, señaló, en esencia, lo siguiente:

56. **Causales de improcedencia y sobreseimiento.** Sostiene que la promovente no se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

57. Considera lo anterior en virtud de que la promovente es el órgano encargado de vigilar que el Estado garantice y respete los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y convencional, por lo que no puede alegar violaciones que no se relacionen con éstos, como son los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional o la invasión de esferas competenciales, por lo que las cuestiones planteadas por la Comisión accionante escapan de la legitimación de ésta para promover la acción de inconstitucionalidad.



58. **Contestación a los conceptos de invalidez.** Refiere que los artículos combatidos no delegan indebidamente en los Ayuntamientos de los Municipios la facultad de determinar elementos y la forma de recaudación del derecho por concepto de servicio de alumbrado público a través del convenio que se establezca con la Comisión Federal de Electricidad, pues lo que establecen los artículos combatidos es que para la determinación del derecho de alumbrado público se debe atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con el organismo federal.

59. Sostiene que el artículo 116 de dicha Ley de Hacienda establece que los Municipios están facultados para determinar la forma del cobro de este derecho, dándoles libertad para decidir si el cobro lo realizan ellos, de manera directa, o lo harán a través del convenio que celebren con la Comisión Federal de Electricidad, para que el cobro de este derecho se realice a través del recibo de pago que emite la mencionada comisión.

60. En relación con lo anterior, afirma que la acción es infundada, pues los artículos de las leyes de ingresos combatidos no establecen de manera alguna una facultad recaudatoria para el Municipio, sino que se refiere a la forma de recabar el derecho que se regula en dicho precepto, esto es, al pago de la contribución.

61. Señala entonces que el derecho de alumbrado público se encuentra previsto en la ley, no en los convenios que los Municipios pueden celebrar con la Comisión Federal de Electricidad, pues en éstos únicamente se establece la forma en la que se cobrará a los sujetos obligados el importe del derecho.

62. Así, afirma que al establecerse en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro el derecho de alumbrado público, se respetan los principios de legalidad y de seguridad jurídica y que, en consecuencia, no son ciertas las violaciones que señala la promovente.

63. Señala que las disposiciones materia de la presente controversia cuentan con un mínimo de justificación al perseguir una finalidad objetiva y, desde



luego, constitucionalmente válida, como lo es la prestación de un servicio público, con lo que se cumplen los aspectos a que hace mención la referida tesis aislada 1a. LIII/2012 (10a.).

64. Por otro lado, califica de inoperantes los conceptos de invalidez de la accionante, pues asegura que parte de premisas incorrectas, toda vez que el medio para el cumplimiento es idóneo como se desprende de la lectura de la propia legislación, ya sea por conducto del Municipio correspondiente, o bien, a través de la Comisión Federal de Electricidad mediante la suscripción del aludido convenio.

65. Aunado a lo anterior, señala, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos únicamente impugna el contenido de un artículo de las leyes de ingresos de los Municipios que señala de inconstitucionales; sin embargo, enfatiza que los elementos esenciales de la contribución combatida están previstos en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, y esta disposición no fue impugnada en tiempo y forma, consintiendo con ello el contenido de dicha ley, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el diecisiete de octubre de dos mil trece, siendo perfectamente claro que ha fenecido el plazo para demandar su inconstitucionalidad; en este sentido, deben tenerse por consentidas las disposiciones que se establecen respecto de la disposición impugnada.

66. SEXTO.—**Opinión del fiscal general de la República.** No formuló opinión en relación con el presente asunto.

67. SÉPTIMO.—**Alegatos.** Por acuerdo de seis de abril de dos mil veintiuno, se tuvo al Poder Legislativo de Querétaro y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos formulando alegatos.

68. OCTAVO.—**Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, por proveído de diecinueve de abril de dos mil veintiuno se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.



CONSIDERANDOS:

69. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General.

70. SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

71. En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III (sic) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

72. El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el



correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar el primer día hábil siguiente.

73. En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", el miércoles veintitrés de diciembre de dos mil veinte, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el jueves veinticuatro siguiente **y concluyó el viernes veintidós de enero de dos mil veintiuno**.

74. Luego, si la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **último día del plazo**, es claro que su interposición resulta **oportuna**.

75. TERCERO.—**Legitimación**. La legitimación de la promovente se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

76. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."



77. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la ley reglamentaria de la materia⁵ establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

78. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo de dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro.

79. Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶ y 18 de su reglamento interno;⁷ y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁸

80. Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de diversos preceptos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco,

⁵ "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."

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

⁶ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

⁷ "Artículo 18. ... La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

⁸ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."



Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Huimilpan y Jalpan de Serra, todos del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021, expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa que establecen el cobro del derecho de alumbrado público, lo cual estima violatorio de los principios tanto de legalidad, reserva de ley, proporcionalidad, como de equidad tributaria. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto, y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocer la legitimación activa en este asunto.

81. Sin que obste a lo anterior lo señalado tanto por el Congreso del Estado como por el secretario de Gobierno, en sus respectivos informes, en el sentido de que el accionante carece de legitimación procesal porque impugna una norma de carácter fiscal y no una relacionada con derechos humanos.

82. En efecto, como quedó relatado en párrafos anteriores, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional condiciona la procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que de esa norma se desprenda algún límite o restricción que impida reconocer la legitimación de la Comisión para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de normas tributarias.

83. Por el contrario, este Alto Tribunal ha sostenido en precedentes⁹ que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover

⁹ Por ejemplo, el Tribunal Pleno determinó, en las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, resueltas el 4 de diciembre de 2018, ambas por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Aguilar Morales, respecto a reconocer legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas. Votaron en contra los Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.



acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas, pues este tipo de normas, al establecer diversos tributos, se encuentran sometidas a los principios de la materia fiscal reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como el de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.

84. En consecuencia, es **infundado** el óbice procesal planteado por las autoridades emisora y promulgadora.

85. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** No existiendo motivo de improcedencia diverso a los hechos valer por las partes y atendidos en el considerando tercero, por tener una estrecha relación con el tema de legitimación, ni advirtiendo algún otro de oficio, se procede al estudio del fondo del asunto.

86. QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su único concepto de invalidez, plantea la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, que establecen derechos por alumbrado público por vulnerar, por una parte, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad tributaria y, por otra, los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

87. Al respecto, argumenta, en esencia, que los artículos impugnados de las Leyes de Ingresos de los **Municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, Ezequiel Montes, Huimilpan y Jalpan de Serra**, indebidamente los facultan a determinar, a través del convenio que celebren con la Comisión Federal de Electricidad, los elementos propios de la contribución, como lo es la cuota de derechos que deberán pagar los usuarios de alumbrado público y su forma de recaudación, así como la época de pago, atribución que es exclusiva del Poder Legislativo, con lo que se vulnera el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad en materia tributaria.

88. Por lo que hace a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, refiere esencialmente que establecen cuatro distintos coeficientes que se utilizan para calcular la tarifa correspondiente, tomando en consideración la extensión de los predios, así como el destino; ello significa que la Legislatura



Local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el Municipio. Lo que ocasiona una inequidad entre los usuarios, pues impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que se presume la capacidad económica del causante a partir del uso que se le dé al predio.

89. Por cuestión de método, se atenderán los argumentos en los que la accionante refiere la violación a los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica que, de resultar fundados, haría innecesario el análisis de las restantes violaciones.

90. El **principio de legalidad tributaria** contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución General¹⁰ se ha explicado por este Alto Tribunal como la exigencia de que toda contribución sea creada por el Poder Legislativo y que sus elementos esenciales¹¹ (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago)

¹⁰ **Constitución Federal.**

"**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...

"**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

¹¹ Los elementos esenciales de toda contribución son: sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago, los cuales pueden explicarse de la manera siguiente:

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

b) Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria; es el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

c) Base imponible: La magnitud o valor representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

e) Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Al respecto, debe decirse que aun cuando la última parte del primer párrafo del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base y a la tasa



estén consignados en la ley, de modo tal que el obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

91. Lo anterior encuentra su expresión en las tesis de jurisprudencia, de rubros siguientes: "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY."¹² (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 172, con número de registro digital: 232796) e "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."¹³ (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 173, registro: 232797).

o tarifa, debe entenderse que el término "objeto" se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, esto es, la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en la ley.

¹² "Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos 'contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes', no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida."

¹³ "El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las



92. De acuerdo con dichos criterios, el respeto del principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en la ley para evitar:

93. a) Que la fijación del tributo quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;

94. b) El cobro de contribuciones imprevisibles;

95. c) El cobro de tributos a título particular; y,

96. d) Que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

97. Por consiguiente, **la observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria a fin de que:**

98. 1) Se impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación; y,

99. 2) Se genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse, pues es al legislador al que compete dar a conocer los elementos del tributo, y no así a otro órgano.

disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles."



100. En concordancia con lo anterior, es pertinente destacar que uno de los elementos esenciales de las contribuciones es la **base gravable**, la cual fue definida por el Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia **P./J. 72/2006**,¹⁴ de rubro: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 918, con número de registro digital: 174924).

101. De dicho criterio se pone de manifiesto que **la base gravable constituye la dimensión o magnitud cuantificable de la capacidad contributiva expresada en el hecho imponible**, esto es, sirve para determinar la capacidad contributiva gravada, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, tasa o cuota.

102. Aunado a ello, **la base gravable sirve como elemento de identificación de la contribución**, pues en el supuesto de que exista distorsión con el hecho imponible, aquélla podrá revelar el verdadero aspecto objetivo gravado por el legislador y, por ende, cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa.

103. Al respecto, se debe destacar que tanto en la doctrina como en la práctica fiscal se reconocen dos formas de determinar el monto de la obligación

¹⁴ "El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución."



tributaria, conforme a las cuales los tributos pueden ser clasificados en dos categorías, a saber, de cuota fija o de cuota variable:

104. **a) De cuota fija:** Son aquellos en los que la ley establece directamente la cantidad a pagar, por lo que no necesitan de elementos cuantificadores para la determinación de la deuda tributaria, de manera que siempre que se actualice el hecho generador del gravamen, el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía; de ahí que en este supuesto el legislador puede prescindir de la base gravable o, incluso, expresarla en términos genéricos.

105. Las mencionadas contribuciones de cuota fija operan para gravar manifestaciones indirectas de riqueza y, principalmente, la prestación de servicios públicos o el uso y aprovechamiento de un bien del dominio público, como son los derechos, así como cuando se establecen como contraprestación por el beneficio que reporta al contribuyente determinada obra pública (contribuciones especiales o de mejoras), pues el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía al beneficiarse en igual medida con el hecho generador de la contribución.

106. **b) De cuota variable:** En este tipo de impuestos la cantidad a pagar se establece en función de la base imponible, dependiendo de la magnitud en que se pretenda gravar la situación, hecho, acto o actividad denotativa de capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, por lo que, en este supuesto, el legislador en ejercicio de su amplia libertad de configuración tributaria puede utilizar expresiones dinerarias o cualquier otra unidad de medida, según el tipo de contribución de que se trate.

107. Las anteriores consideraciones fueron retomadas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,¹⁵ en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, por violentar los principios de legalidad tributaria y de seguridad

¹⁵ Por unanimidad de nueve votos el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por consideraciones distintas.



jurídica, toda vez que no establecía en términos monetarios la base gravable de la contribución a cargo de los sujetos obligados por la norma, sino que facultaba al Municipio para que, en un periodo de noventa días naturales, **lo determinara con base en los convenios necesarios que pueda celebrar con las dependencias correspondientes**, a efecto de concretar el cobro de los derechos derivados de la prestación del servicio de alumbrado público. De ahí que se estimara que dicha norma no otorgaba la posibilidad de conocer con certeza la base gravable ni la tarifa respectiva, sin que pudiera considerarse que el establecimiento de dicho elemento esencial de los derechos por servicio de alumbrado público fuera de tal especificidad técnica que ameritaran una delegación de facultades, al constituir un gravamen de cuota fija en el que no podía prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo.

108. De igual forma, al resolver la acción de inconstitucionalidad 89/2020¹⁶ este Alto Tribunal declaró la invalidez del artículo 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, por la misma razón, permitir al ente municipal, con base en la firma del convenio que se haga con la Comisión Federal de Electricidad, llevar a cabo el cobro correspondiente, es decir, delegaba a las autoridades exactoras la determinación de la base gravable, así como la tasa o tarifa aplicable a los derechos de alumbrado público.

109. Conforme a lo anterior, en la especie, sucede esencialmente lo mismo, por lo que resulta **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la accionante en ese sentido, toda vez que los artículos impugnados permiten al ente municipal cobrar el derecho de alumbrado público con base en la firma del convenio que se formule con la Comisión Federal de Electricidad.

110. Para corroborar lo anterior, debemos atender al texto de las disposiciones impugnadas:

¹⁶ Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones.



Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 26.** En la determinación del derecho de alumbrado público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación a que, para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

"Ingreso anual estimado por este artículo: \$4'000,000.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 26.** En la determinación del derecho de alumbrado público, atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

"Ingreso anual estimado por este artículo \$750,000.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 26.** En la determinación del derecho de alumbrado público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación a que, para su cobro, se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

"Ingreso anual estimado por este artículo \$5'390,719.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 27.** En la determinación del derecho de alumbrado público se atenderá a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.



"Ingreso anual estimado por este artículo \$12'000,000.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Querétaro,
para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 25.** El derecho de alumbrado público, de acuerdo a lo siguiente causará y pagará:

"I. Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad o con la entidad que así se determine para tal efecto.

"Ingreso anual estimado por esta fracción \$25'905,627.00

"II. Para efectos del cobro de este derecho, el Municipio podrá realizarlo de manera directa a través del mecanismo que así se determine o por afijación (sic) proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos que corresponde a una causación anual, siendo que el pago podrá efectuarse en forma mensual, bimestral o semestral.

"Ingreso anual estimado por esta fracción \$2'034,660.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Querétaro,
para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 26.** Por la prestación del servicio de alumbrado público y en la determinación del derecho correspondiente, se estará a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios en relación a que para su cobro, se atienda a la firma del convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, cualquiera que sea la naturaleza jurídica actual de dicho organismo.

"Ingreso anual estimado por este artículo \$7'560,000.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro,
para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 26.** En la determinación del derecho de alumbrado público se atenderá a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado



de Querétaro, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del Convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

"Ingreso anual estimado por este artículo \$3'388,018.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 26. Para la determinación del cobro del derecho de alumbrado público se hará de conformidad a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación al convenio que al efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.

"Ingreso anual estimado por este artículo \$1'796,797.00."

111. Como se desprende de los preceptos citados, las leyes de ingresos impugnadas, salvo la del Municipio de Corregidora, son coincidentes en que para la determinación del derecho de alumbrado público deberá atenderse a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro **en relación a que para su cobro** se atienda a la firma del convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, legislación que en la parte que interesa resaltar establece:

Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro

Capítulo IV Del servicio de alumbrado público

"Artículo 115. Serán sujetos del pago de derecho de alumbrado público, los propietarios o poseedores de predios del Municipio que corresponda, que se beneficien con el servicio de alumbrado público."

"Artículo 116. Los Ayuntamientos están facultados para determinar la forma del cobro de este derecho, siendo de manera directa, previéndose en la correspondiente Ley de Ingresos o mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad."



"**Artículo 117.** Para el caso que la Ley de Ingresos del Municipio sea omisa o el Ayuntamiento así lo acuerde, **la dependencia encargada de las finanzas públicas correspondiente**, establecerá la liquidación del importe de este derecho conforme a lo siguiente:

"El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios, de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble para lo cual se definen los siguientes conceptos:

"a) Coeficiente expresado en días de salario mínimo de la zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie del terreno.

"b) Coeficiente expresado en días de salario mínimo de la zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie construida.

"c) Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base del valor catastral del mismo para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al cinco por ciento de la superficie del terreno.

"d) Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base el (sic) valor catastral del mismo para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicios. Se excluyen de este cargo a aquellos predios de uso mixto habitacional comercial o habitacional artesanal cuyo avalúo catastral no exceda el equivalente a 6000 días de salario mínimo de la zona.

"La base del derecho por servicio de alumbrado público será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble; cuando se trate de inmuebles de uso industrial, comercial o de servicios, se sumará adicionalmente el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral del inmueble, resultando la cantidad anual a pagar, pudiendo cobrar en forma mensual, bimestral o anual.



"Se define el valor de los coeficientes así:

"Coeficiente	Valor del coeficiente Expresado en VSMGZ
"A	0.2
"B	0.15
"C	0.0001
"D	0.0035."

"Artículo 118. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicios, enterarán el pago del derecho en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento."

112. Como se advierte, los artículos impugnados refieren en forma genérica que se deberá observar la Ley de Hacienda en relación a que para su cobro **se atienda a la firma del convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad** y el artículo 116 de dicha legislación hacendaria determina que la forma de cobro del derecho se preverá en la correspondiente Ley de Ingresos o mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad.

113. Es decir, ambas legislaciones sostienen esencialmente lo mismo, que el cobro del derecho por alumbrado público se determinará en el convenio celebrado entre el Municipio y la citada comisión.

114. De igual forma, la Ley del Municipio de Corregidora, si bien no remite a la Ley de Hacienda, reitera la misma disposición en su **artículo 25, fracción I**; e incluso, en la fracción II señala que el Municipio podrá realizar el cobro de manera directa sobre el costo de los servicios a través del mecanismo **que así se determine** o por la fijación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos que corresponde a una causación anual, es decir, esa porción normativa tampoco otorga una definición cierta de la base del derecho.

115. Lo anterior corrobora la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, al no prever **ni la base gravable del "derecho por alumbrado público" ni la tasa o cuota sobre la que se cobrará**, y dejar su determinación al Muni-



pio, mediante el referido convenio, lo que resulta violatorio del principio de legalidad tributaria, tal como se adelantó.

116. Sin que obste a lo anterior, que el artículo 117 de la citada ley hacendaria establezca una base gravable **para el caso de que la Ley de Ingresos del Municipio sea omisa o el Ayuntamiento así lo acuerde**, puesto que ello no subsana el hecho de que la determinación tanto de la base como de la tasa o cuota del derecho no está claramente prevista en la ley, dejando totalmente al arbitrio del órgano municipal la aplicación de la "*base opcional*" que se establece en ese precepto, pues no sería posible sostener que aplica en todos los casos en que la ley es omisa (*como acontece en los artículos que se analizan*), derivado de que aún hay otra opción para que ello suceda, a saber, **que el Ayuntamiento así lo acuerde**, lo que no otorga certeza jurídica al respecto.

117. Por ello, además de la violación al principio de legalidad, se actualiza una violación al derecho de seguridad jurídica¹⁷ que deriva del artículo 16 de

¹⁷ Jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 437, con número de registro digital: 2002649, de rubro y texto:

"SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en 'saber a qué atenerse' respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de 'seguridad a través del derecho'."



nuestra Carta Magna, pues el contribuyente no sabe a qué atenerse respecto del cobro del derecho de alumbrado público.

118. En tal virtud, al delegar en las autoridades municipales la determinación de la forma en que se cubrirá el derecho de alumbrado público, al remitir al convenio que se celebre con la Comisión Federal de Electricidad, debe declararse la invalidez de los artículos **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, **27** de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, **25** de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan y **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, todos del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, por violar los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, tutelados por los artículos 31, fracción IV y 16 constitucionales, respectivamente.

119. Derivado de lo anterior, al haberse declarado la invalidez de los preceptos impugnados por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por la accionante tendentes a evidenciar que los mismos son contrarios a otros principios constitucionales.¹⁸

120. Ahora bien, en este punto, es necesario hacer un análisis por separado del artículo **26 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués**, que también fue tildado de inconstitucional por la accionante (salvo por su fracción VIII); aunque su redacción es distinta a los analizados con anterioridad. Dicho precepto establece:

Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021

"Artículo 26. En la determinación del derecho de alumbrado público **se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de**

¹⁸ Véase la tesis de jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Registro digital: 181398, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, P./J. 37/2004.



Querétaro, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad y a las siguientes consideraciones:

"I. Es objeto de este derecho, la prestación del servicio de alumbrado público. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común;

"II. Son sujetos de este derecho, los propietarios o poseedores de predios urbanos o rústicos ubicados dentro de la circunscripción territorial que ocupa el Municipio de El Marqués, Qro., que reciban la prestación del servicio de alumbrado público;

"III. La base de este derecho es el costo anual del servicio de alumbrado público erogado, actualizado en los términos de la fracción V, de este artículo;

"IV. La cuota mensual para el pago del derecho de alumbrado público, será la obtenida como resultado de dividir el costo anual de 2020 actualizado, erogado por el Municipio en la prestación de este servicio, actualizado por inflación y dividido entre el número de sujetos de este derecho. El cociente se dividirá entre 12 y el resultado de esta operación será el derecho a pagar;

"V. Para los efectos de este artículo, se entiende por costo anual actualizado, la suma que resulte del total de las erogaciones efectuadas por el Municipio en 2020, por gasto directamente involucrado con la prestación de este servicio, traídos a valor presente tras la aplicación de un factor de actualización que se obtendrá para el ejercicio 2021, dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre de 2020 entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al mes de diciembre de 2019. **La Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal publicará en la Gaceta Municipal, el monto mensual determinado;**

"VI. La base a que se refiere la fracción III, de este artículo, incluye el consumo de energía eléctrica de las redes de alumbrado público del Municipio, así como la ampliación, instalación, reparación, limpieza y mantenimiento del alumbrado público y luminarias;



"VII. El derecho de alumbrado público se causará mensualmente. El pago se hará directamente en las oficinas de la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal, dentro de los primeros 10 días siguientes al mes en que se cause el derecho.

"Los contribuyentes, cuando sean usuarios del servicio de energía eléctrica, en lugar de pagar este derecho conforme al procedimiento anterior, podrán optar por pagarlo cuando la Comisión Federal de Electricidad lo cargue expresamente en el documento que para el efecto expida, junto con el consumo de energía eléctrica, en el plazo y las oficinas autorizadas por esta última, en términos de los (sic) dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Querétaro.

"En este caso, dicha cuota no podrá exceder del 8% del consumo respectivo. Para los casos en que los contribuyentes decidan ejercer la opción a que se refiere el párrafo anterior, el Ayuntamiento podrá coordinarse con la Comisión Federal de Electricidad.

"Si la Comisión Federal de Electricidad no incluye en su recibo el pago de este derecho, la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal, deberá facilitar el pago del mismo, junto con el impuesto predial, concediendo el mismo descuento por pago anual para los dos primeros meses en que se inicie la aplicación de este método de recaudación.

"Los ingresos que se perciban por este concepto se destinarán al pago y mantenimiento del servicio de alumbrado público que proporciona el Municipio.

"VIII. Los sujetos de este derecho, están obligados a informar al Ayuntamiento la modalidad de pago de su elección, conforme a lo dispuesto en este artículo, dentro de los meses de enero y febrero, en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal. En caso contrario, se entenderá que ejercen la modalidad de pago a que se refieren los párrafos segundo y tercero, de la fracción anterior. La opción elegida por el contribuyente, le será aplicable por todo el ejercicio fiscal.



"Los poseedores o propietarios de predios rústicos o urbanos que no sean usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la cuota determinada conforme a la fórmula establecida en las fracciones III, IV, V y VII, anteriores; mediante el recibo que para tal efecto expida la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal.

"IX. El servicio de mantenimiento de alumbrado público al interior de condominios será valorado por la Secretaría de Servicios Públicos Municipales a través de su departamento de alumbrado público, debido a que dará preferencia a su actividad de servicios públicos, considerándose a éste como aplicación de servicio. Sin importar el tipo de condominio de que se trate se cobrará 1.25 UMA por luminaria (lámpara o reflector), debiéndose considerar que dicho costo no incluye el material requerido para su instalación, el cual deberá ser proporcionado por el solicitante del servicio.

"Ingreso anual estimado por este artículo \$34,588,336.00."

121. Como se puede advertir de la lectura del artículo, en su **primer párrafo** también se señala que en la determinación del derecho se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro **en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad**, lo cual actualiza la misma violación al **principio de legalidad** identificada en los artículos analizados previamente, al dejar margen al Municipio para determinar la forma de cobrar el derecho mediante la celebración del convenio con el órgano citado y, adicionalmente, genera inseguridad jurídica para los sujetos del citado derecho, que no saben a qué atenerse.

122. No obstante, a diferencia de los artículos analizados en la primera parte de este considerando, el que nos ocupa, sí establece en sus primeras siete fracciones los **elementos del derecho de alumbrado público**, conforme a los estándares establecidos por este Alto Tribunal, pues identifica al **objeto** (la prestación del servicio de alumbrado público), los **sujetos** (propietarios o poseedores de predios urbanos o rústicos ubicados en el Municipio), la **base** (costo anual actualizado del servicio de alumbrado público erogado por el Municipio en el año dos mil veinte), la **cuota mensual** (el resultado de dividir la base entre el nú-



mero de sujetos y el cociente se dividirá entre doce) y la **época de pago** (mensualmente, a pagar los primeros diez días siguientes al mes en que se cause).

123. En efecto, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2007, en sesión de veinticinco de junio de dos mil siete, en la que se declaró la validez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, consideró que, no obstante la circunstancia de que difícilmente puede apreciarse la existencia de un servicio individualizado en un destinatario concreto y más bien el alumbrado público es un servicio de carácter universal dirigido a los habitantes del Municipio, al quedar fijada la base imponible para calcular la contribución de mérito conforme al costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público, **dicho precepto sí establecía un derecho y no un impuesto**, pues de una interpretación conforme con el Texto Constitucional debía dividirse dicho costo entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y ese importe sería cobrado por ésta, en cada recibo expedido; de ahí que la base del tributo se encontraba relacionada con un hecho imponible que sí respondía a la actividad del ente público, a saber, la **prestación del servicio señalado**.

124. Criterio que resulta aplicable en la especie, puesto que las consideraciones adicionales que prevé el artículo 26 de la Ley de Ingresos que se analiza para la determinación del derecho de alumbrado público cumplen con dichos parámetros constitucionales.

125. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que si es la porción normativa "**en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad**" del primer párrafo de ese precepto la que permite la discrecionalidad en la aplicación de la norma que establece y regula el derecho, es ésta la que resulta inconstitucional y deberá declararse inválida.

126. Ahora bien, del análisis del texto del propio artículo impugnado, se advierte una "opción" establecida en la fracción VII, párrafos segundo y tercero, que señalan que cuando los contribuyentes sean usuarios del servicio de energía eléctrica, en lugar de pagar este derecho **conforme al procedimiento indicado**



en las fracciones previas, podrán **optar** por pagarlo cuando la Comisión Federal de Electricidad lo cargue expresamente en el documento que para el efecto expida, junto con el consumo de energía eléctrica, en el plazo y las oficinas autorizadas por esta última, en términos de lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Querétaro, pero en ese caso, **la cuota no podrá exceder del 8% del consumo de energía eléctrica respectivo**, lo que le quita la naturaleza de un derecho para convertirlo en un impuesto sobre la energía eléctrica y, por ende, lo torna violatorio del artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución Federal.¹⁹

127. Lo anterior, pues no puede considerarse que dicho porcentaje sólo es un límite máximo, ya que los propios párrafos señalados establecen que el cálculo no se realizará conforme al procedimiento previamente validado por este tribunal, sino que se pagará una tasa del 8% sobre el consumo de energía eléctrica.

128. Máxime que la fracción VIII, párrafo primero, del precepto en estudio impone la carga a los contribuyentes de informar la modalidad de pago de su elección, en los meses de enero y febrero, conforme a lo expresado y, si no lo hacen, se entenderá que ejercen la modalidad de pago a que se refiere dicha fracción VII, estableciendo la carga de pagar ya no un derecho, sino un impuesto inconstitucional.

129. En esta línea, este Alto Tribunal considera que al margen de que se trate de una "opción", esta determinación del monto a pagar resulta inconstitucional.

¹⁹ Ello conforme a los criterios P. 6, 2a./J. 25/2004 y, por analogía, P./J. 120/2007: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 2-6, marzo-julio de 1988, con número de registro digital: 820237, página 17 y "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN." (sic). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 317.

Ello también conforme a lo resuelto, entre otras, en las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, ambas en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho y 20/2019, en sesión de 23 de septiembre de dos mil diecinueve.



130. Finalmente, este Tribunal Pleno advierte en suplencia de la queja que en la fracción IX del precepto en estudio se establece el pago de un derecho adicional por el servicio de "**mantenimiento**" del alumbrado público al interior de condominios, señalando que el mismo será valorado por la Secretaría de Servicios Públicos Municipales, consistente en el pago de 1.25 UMA (Unidad de Medida y Actualización) por luminaria, sin que dicho costo incluya el material para su instalación.

131. Sin embargo, en la fracción VI de dicho artículo se señala que la base del derecho de alumbrado público incluye el consumo de energía eléctrica de las redes de alumbrado público del Municipio, así como la ampliación, instalación, reparación, limpieza y **mantenimiento del alumbrado público y luminarias**.

132. En ese sentido, el hecho de que la fracción IX establezca un derecho adicional sobre la misma base del derecho que se pague por el servicio de alumbrado público conlleva el establecimiento de un derecho sobre otro, lo cual resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV.²⁰ Tal como lo sostuvo este Alto Tribunal, al resolver las acciones

²⁰ Resulta aplicable el criterio de rubro y texto: "DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA. La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir,



de inconstitucionalidad 46/2019 y 47/2019 y su acumulada 49/2019,²¹ así como la diversa 95/2020 en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte.

133. En corolario de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el **artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués** resulta inconstitucional en su **primer párrafo**, en la porción normativa que señala: "**en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad**", **fracción VII, párrafos segundo y tercero** y su **fracción IX**; esencialmente, por violación a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria y, adicionalmente, de seguridad jurídica.

134. SEXTO.—**Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, 45, primer párrafo y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, las declaratorias de invalidez decretadas en el quinto considerando surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro y se vincula a dicho órgano legislativo para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo en el próximo año fiscal.²²

135. Respecto del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, es importante señalar que si bien la fracción VIII no fue impugnada por la accionante, debe declararse la invalidez de su primer párrafo, en vía de consecuencia, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley de la materia, toda vez que su contenido normativo depende directamente de las porciones normativas del propio precepto declaradas inconstitucionales.

136. Lo anterior, de conformidad con la tesis de jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE

no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 985, con número de registro digital: 170766.

²¹ En sesión de 29 de octubre de dos mil diecinueve.

²² Los mismos efectos se ordenaron por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 89/2020, en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte.



JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."²³

137. Asimismo, **deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

138. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 26, fracciones de la I a la VI, VII, párrafos primero, cuarto y quinto, y VIII, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, **27** de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, **25** de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra y **26, párrafo primero**, en su porción normativa "*en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad*" y fracciones **VII**, párrafos segundo y tercero, y **IX**, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad fe-

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, con número de registro digital: 170879.



derativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte y, por extensión, la del artículo **26**, fracción **VIII**, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021, publicada en dicho medio de difusión oficial y fecha, de conformidad con el considerando quinto de esta determinación.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Querétaro y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes 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 resolutive 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 y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de diez 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, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, 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 al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 26, fracciones de la I a la VI, VII, párrafos primero, cuarto y quinto, y VIII, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa únicamente por el argumento de la invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 26, párrafo primero, en su porción normativa "en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad", de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa únicamente por el argumento de la invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente, por una parte, en declarar la invalidez del artículo 26, fracciones VII, párrafos segundo y tercero, y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte y, por otra parte, en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 26, fracción VIII, párrafo primero, del referido ordenamiento legal. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría 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 sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 26, fracción VIII, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaratorias 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 Querétaro; 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir en lo futuro en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados sobre normas generales de vigencia anual; y, 4) determinar que la presente sentencia deberá notificarse a todos los Municipios involucrados, pues son las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos que contienen las disposiciones invalidadas.

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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 15/2007, 28/2019, 47/2019 y su acumulada 49/2019, 89/2020, 46/2019, 95/2020, 18/2018, 27/2018 y 20/2019 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 2252; en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas; 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas; 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas; 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas; 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas; 14 de



junio de 2019 a las 10:20 horas y 20 de agosto de 2021 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 84, Tomo I, marzo de 2021, páginas 754 y 11; 1, Tomo I, mayo de 2021, página 445; 8, Tomo I, diciembre de 2021, página 221; 2, Tomo II, junio de 2021, página 1228; 67, Tomo I, junio de 2019, páginas 207 y 244, y 4, Tomo II, agosto de 2021, página 2268, con números de registro digital: 20461, 29703, 29724, 29820, 30287, 29845, 28744, 28745 y 30037, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 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 20 de junio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 10/2021, fallada en sesión de treinta de agosto de dos mil veintiuno.

Comparto la declaratoria de invalidez de los artículos **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, **27** de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, **25** de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan y **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, todos del Estado de Querétaro; sin embargo, desde mi punto de vista, la violación que se actualiza es al principio de **proporcionalidad tributaria** y no a los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica como lo sostuvo la mayoría de las y los Ministros integrantes del Pleno.

Para exponer mi postura es necesario transcribir, a manera de ejemplo, el contenido de un artículo impugnado, mismo que de manera general es coincidente con todos los demás que se controvirtieron:

**Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro,
para el ejercicio fiscal 2021.**

"Artículo 26. En la determinación del derecho de alumbrado público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación a que, para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad."



De lo transcrito se advierte que las normas disponen, en esencia, dos aspectos:

- Que la recaudación del derecho se lleve a cabo mediante la firma de un convenio con la Comisión Federal de Electricidad, es decir, el pago de esa contribución no se realiza directamente en las oficinas de los Ayuntamientos, sino mediante el cargo respectivo en los recibos de consumo de energía eléctrica que expida la comisión a sus usuarios, tal como lo autoriza el artículo 116 de la mencionada Ley de Hacienda, al establecer: "Los Ayuntamientos están facultados para determinar la forma del cobro de este derecho, siendo de manera directa, previéndose en la correspondiente Ley de Ingresos o mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad."; y,
- Que el derecho de alumbrado público se determine conforme a la Ley de Hacienda de los Municipios de Querétaro, es decir, conforme el sistema diseñado en esta ley.

En ese sentido, considero que el análisis de los elementos de la contribución debe centrarse en lo que dispone la señalada Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en su artículo 117,¹ del cual se advierte que los

¹ **Artículo 117.** Para el caso que la Ley de Ingresos del Municipio sea omisa o el Ayuntamiento así lo acuerde, la dependencia encargada de las finanzas públicas correspondiente, establecerá la liquidación del importe de este derecho conforme a lo siguiente:

"El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios, de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble para lo cual se definen los siguientes conceptos:

"a) Coeficiente expresado en días de salario mínimo de la zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie del terreno.

"b) Coeficiente expresado en días de salario mínimo de la zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie construida.

"c) Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base del valor catastral del mismo para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al cinco por ciento de la superficie del terreno.

"d) Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base el (sic) valor catastral del mismo para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicios. Se excluyen de este cargo a aquellos predios de uso mixto habitacional comercial o habitacional artesanal cuyo avalúo catastral no exceda el equivalente a 6000 días de salario mínimo de la zona.

"La base del derecho por servicio de alumbrado público será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble; cuando se trate de inmuebles de uso industrial, comercial o de servicios, se sumará adicionalmente el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral del inmueble, resultando la cantidad anual a pagar, pudiendo cobrar en forma mensual, bimestral o anual.



derechos de alumbrado público atienden a elementos ajenos al costo que representa para el Municipio prestar ese servicio, tales como superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble.

Debido a lo anterior, considero que las leyes impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad en materia de derechos, toda vez que para la cuantificación de las cuotas del derecho por servicio de alumbrado público, el legislador local tomó en consideración aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, adoptando un procedimiento que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado inconstitucional, consistente en graduar el monto de los derechos a partir de la dimensión de los inmuebles, de sus construcciones, de su destino e, inclusive, de su valor catastral.

Estas razones sostienen mi voto concurrente donde sostengo que la invalidez de las normas debió ceñirse a la metodología mencionada.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 10/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En la sesión celebrada el treinta de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la acción de

"Se define el valor de los coeficientes así:

"Coeficiente	Valor del coeficiente Expresado en VSMGZ
"A	0.2
"B	0.15
"C	0.0001
"D	0.0035."



inconstitucionalidad 10/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversas leyes de ingresos de Municipios del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga", el veintitrés de diciembre de dos mil veinte.

En el considerando quinto de la sentencia se analizó el fondo del asunto respecto a la constitucionalidad de las disposiciones que prevén el pago de derechos por el servicio de alumbrado público. Respecto de esa problemática, una mayoría del Pleno de esta Suprema Corte declaró la inconstitucionalidad de los artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra; asimismo, declaró la inconstitucionalidad del diverso 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués de su primer párrafo en la porción normativa que señalaba "en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad", así como de las fracciones VII, párrafos segundo y tercero, y IX.

Por último, el Pleno reconoció la validez del citado artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués en sus fracciones I a VI, VII, párrafos primero, cuarto y quinto, y VIII, párrafo segundo, en tanto que establecen el pago de derechos por el servicio de alumbrado público respetando el principio de justicia fiscal previsto en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

Dicho lo anterior, voy a dividir mi voto en dos apartados. En el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que en el segundo me ocuparé de exponer las razones por las que me aparto de algunas de las consideraciones que la sustentan.

A. Posición mayoritaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por cuanto hace a los artículos impugnados de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, Ezequiel Montes, Huimilpan y Jalpan de Serra, el Pleno decidió que éstos no preveían la base gravable del derecho por alumbrado público, así como tampoco su tasa o cuota, por lo que permitían a la autoridad municipal



su determinación mediante el convenio que se formulara con la Comisión Federal de Electricidad, lo que resultaba violatorio del principio tributario de legalidad.

Asimismo, se precisó que si bien el artículo 117 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro establece una base gravable para el caso en que las leyes de ingresos de los Municipios sean omisas o el Ayuntamiento así lo acuerde, tiene un carácter opcional y su aplicación se deja al arbitrio del órgano municipal, por lo que se actualizaba una violación al derecho de seguridad jurídica, pues el sujeto obligado no sabía a qué atenerse respecto al cobro del citado derecho.

Por cuanto hace al artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, el Pleno decidió que en sus primeras seis fracciones establece los elementos del derecho de alumbrado público; sin embargo, su primer párrafo remitía a la Ley de Hacienda Municipal respecto a que para su cobro se atendiera a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad, por lo que se actualizaba la misma violación al principio de legalidad.

Adicionalmente, se estableció que en la fracción VII, párrafos segundo y tercero, del citado artículo 26, se señalaba una opción para quienes fueran usuarios del servicio de energía eléctrica, consistente en que podrían pagar el derecho mediante el cargo del 8% que expresamente haga la Comisión Federal de Electricidad por el consumo de energía eléctrica, por lo que a consideración del Pleno dicha opción tergiversaba el derecho convirtiéndolo en un impuesto, lo cual vulneraba el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución General; máxime, cuando dicha modalidad se entendía ejercida cuando el causante no informaba sobre su elección de modalidad de pago.

Finalmente, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de la fracción IX del referido artículo 26 impugnado, el cual establecía el pago por un derecho adicional por el servicio de "mantenimiento" del alumbrado público al interior de condominios, pues se estimó que dicho tributo impactaba en la misma base del derecho por alumbrado público, como se advierte en la fracción VI de ese numeral en donde ya se consideran incluidos tanto el mantenimiento del alumbrado público como de las luminarias, por lo que se consideró que se vulneraba el principio tributario de proporcionalidad.

B. Motivos de disenso en contra de la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno.

Expresadas las consideraciones que respaldan la sentencia, debo precisar que coincido plenamente con las consideraciones que sustentan la inconstitucio-



nalidad de los artículos 25¹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora y 26² de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, fracciones VII, párrafos segundo y tercero, VIII, párrafo primero y IX; asimismo, estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, párrafos primero, cuarto y quinto, del citado precepto 26 de la Ley de

¹ **Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021**

"Artículo 25. El derecho de alumbrado público, de acuerdo a lo siguiente causará y pagará:

"I. Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad o con la entidad que así se determine para tal efecto.

"Ingreso anual estimado por esta fracción \$25',905,627.00

"II. Para efectos del cobro de este derecho, el Municipio podrá realizarlo de manera directa a través del mecanismo que así se determine o por afijación (sic) proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos que corresponde a una causación anual, siendo que el pago podrá efectuarse en forma mensual, bimestral o semestral.

"Ingreso anual estimado por esta fracción \$2',034,660.00"

² **Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021**

"Artículo 26. En la determinación del derecho de alumbrado público se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad y a las siguientes consideraciones:

"I. Es objeto de este derecho, la prestación del servicio de alumbrado público. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común;

"II. Son sujetos de este derecho, los propietarios o poseedores de predios urbanos o rústicos ubicados dentro de la circunscripción territorial que ocupa el Municipio de El Marqués, Qro., que reciban la prestación del servicio de alumbrado público;

"III. La base de este derecho es el costo anual del servicio de alumbrado público erogado, actualizado en los términos de la fracción V, de este artículo;

"IV. La cuota mensual para el pago del derecho de alumbrado público, será la obtenida como resultado de dividir el costo anual de 2020 actualizado, erogado por el Municipio en la prestación de este servicio, actualizado por inflación y dividido entre el número de sujetos de este derecho. El cociente se dividirá entre 12 y el resultado de esta operación será el derecho a pagar;

"V. Para los efectos de este artículo, se entiende por costo anual actualizado, la suma que resulte del total de las erogaciones efectuadas por el Municipio en 2020, por gasto directamente involucrado con la prestación de este servicio, traídos a valor presente tras la aplicación de un factor de actualización que se obtendrá para el ejercicio 2021, dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre de 2020 entre el índice Nacional de Precios del Consumidor correspondiente al mes de diciembre de 2019. La Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal publicará en la Gaceta Municipal, el monto mensual determinado;

"VI. La base a que se refiere la fracción III, de este artículo, incluye el consumo de energía eléctrica de las redes de alumbrado público del Municipio, así como la ampliación, instalación, reparación, limpieza y mantenimiento del alumbrado público y luminarias;

"VII. El derecho de alumbrado público se causará mensualmente. El pago se hará directamente en las oficinas de la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal, dentro de los primeros 10 días siguientes al mes en que se cause el derecho.



Ingresos del Municipio de El Marqués, por lo que en el presente voto no me ocupare de tales aspectos.

No obstante, pese a que coincido con la invalidez de los artículos 26³ de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, 26⁴ de la Ley de Ingresos del

"Los contribuyentes, cuando sean usuarios del servicio de energía eléctrica, en lugar de pagar este derecho conforme al procedimiento anterior, podrán optar por pagarlo cuando la Comisión Federal de Electricidad lo cargue expresamente en el documento que para el efecto expida, junto con el consumo de energía eléctrica, en el plazo y las oficinas autorizadas por esta última, en términos de lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Querétaro.

"En este caso, dicha cuota no podrá exceder del 8% del consumo respectivo. Para los casos en que los contribuyentes decidan ejercer la opción a que se refiere el párrafo anterior, el Ayuntamiento podrá coordinarse con la Comisión Federal de Electricidad.

"Si la Comisión Federal de Electricidad no incluye en su recibo el pago de este derecho, la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal, deberá facilitar el pago del mismo, junto con el impuesto predial, concediendo el mismo descuento por pago anual para los dos primeros meses en que se inicie la aplicación de este método de recaudación.

"Los ingresos que se perciban por este concepto se destinarán al pago y mantenimiento del servicio de alumbrado público que proporciona el Municipio.

"VIII. Los sujetos de este derecho, están obligados a informar al Ayuntamiento la modalidad de pago de su elección, conforme a lo dispuesto en este artículo, dentro de los meses de enero y febrero, en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal. En caso contrario, se entenderá que ejercen la modalidad de pago a que se refieren los párrafos segundo y tercero, de la fracción anterior. La opción elegida por el contribuyente, le será aplicable por todo el ejercicio fiscal.

"Los poseedores o propietarios de predios rústicos o urbanos que no sean usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la cuota determinada conforme a la fórmula establecida en las fracciones III, IV, V y VII, anteriores; mediante el recibo que para tal efecto expida la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal.

"IX. El servicio de mantenimiento de alumbrado público al interior de condominios será valorado por la Secretaría de Servicios Públicos Municipales a través de su Departamento de Alumbrado Público, debido a que dará preferencia a su actividad de servicios públicos, considerándose a éste como aplicación de servicio. Sin importar el tipo de condominio de que se trate se cobrará 1.25 UMA por luminaria (lámpara o reflector), debiéndose considerar que dicho costo no incluye el material requerido para su instalación, el cual deberá ser proporcionado por el solicitante del servicio.

"Ingreso anual estimado por este artículo \$34',588,336.00."

³ **Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021**

"Artículo 26. En la determinación del derecho de alumbrado público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación a que, para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

"Ingreso anual estimado por este artículo: \$4'000,000.00."

⁴ **Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021**

"Artículo 26. En la determinación del derecho de alumbrado público, atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.



Municipio de Arroyo Seco, 26⁵ de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, 26⁶ de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, 26⁷ de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, 26⁸ de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra y 27⁹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, lo cierto es que no comparto las consideraciones que la sustentaron, y a partir de mis diferencias con la argumentación de la sentencia es que también difiero en que se hubiese declarado la invalidez de la porción normativa "en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad" del primer párrafo del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués.

Para iniciar, estimo conveniente precisar que los artículos 26 de las leyes de ingresos de los Municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra y 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, tenían un contenido casi idéntico. Así, me interesa transcribir uno de esos numerales, a manera de ejemplo de lo que preveían:

"Ingreso anual estimado por este artículo \$750,000.00"

5 Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 26.** En la determinación del derecho de alumbrado público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación a que, para su cobro, se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad

"Ingreso anual estimado por este artículo \$5'390,719.00."

6 Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 26.** Por la prestación del servicio de alumbrado público y en la determinación del Derecho correspondiente, se estará a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios en relación a que para su cobro, se atienda a la firma del convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, cualquiera que sea la naturaleza jurídica actual de dicho organismo.

"Ingreso anual estimado por este artículo \$7,560,000.00"

7 Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 26.** En la determinación del derecho de alumbrado público se atenderá a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

"Ingreso anual estimado por este artículo \$3'388,018.00."

8 Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 26.** Para la determinación del cobro del derecho de alumbrado público se hará de conformidad a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación al convenio que al efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.

"Ingreso anual estimado por este artículo \$1'796,797.00."

9 Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 27.** En la determinación del derecho de alumbrado público se atenderá a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

"Ingreso anual estimado por este artículo \$12'000,000.00."



"**Artículo 26.** En la determinación del derecho de alumbrado público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación a que, para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad."

Advierto de la reproducción anterior que las normas impugnadas hacían una distinción entre la determinación del tributo, así como respecto de su cobro, ya que por un lado precisaban que en la determinación del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público se estaría a lo dispuesto por la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, además de que para su cobro se debía atender al convenio que se celebrara con la Comisión Federal de Electricidad.

Es cierto que las normas tenían la expresión "en relación a que", pero me parece que hay que distinguir los dos aspectos técnico-fiscales de los que hacían uso, como es la "determinación" y el "cobro" del tributo, pues a partir de ellos es que debe comprenderse a qué parte de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro remitían las normas impugnadas.

Así, el vocablo "determinación" que se usa en la materia fiscal hace referencia al acto mediante el cual, por un lado, el sujeto pasivo reconoce la realización de un hecho generador que le es imputable y, por otro, que la misma administración constata la referida realización, imputable a uno o varios sujetos pasivos, siendo que en ambos casos se procede con la valoración de la base imponible y aplicación de la tasa o alícuota ordenada por la ley, a fin de liquidar o cuantificar el adeudo.¹⁰

Por otro lado, respecto al "cobro" debe considerarse como el acto mediante el cual se realiza el pago por parte del sujeto pasivo obligado mediante la recepción o gestión que hace la autoridad exactora encargada de la recaudación de los tributos.

Ahora bien, es preciso mencionar que la referida Ley de Hacienda Municipal, en su artículo 116¹¹ establece que los Ayuntamientos, de manera directa, estarán facultados para determinar la forma del cobro del derecho por el servicio de

¹⁰ Respecto al concepto de la determinación, de la Garza refiere que es "el acto o conjunto de actos mediante los cuales la disposición de la ley se particulariza, se adapta a la situación de cada persona que pueda hallarse incluida en los presupuestos fácticos previstos". Francisco de la Garza S. Derecho Financiero Mexicano. 28a. Ed. México, Porrúa, 2008, p. 555.

¹¹ **Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro**



alumbrado público, y prevé que será: **i)** previéndose en sus leyes de ingresos; y, **ii)** mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad.

Aunado a lo anterior, el diverso 117¹² de dicha Ley de Hacienda Municipal establece que para el caso en que las leyes de ingresos municipales sean omisas al

"Artículo 116. Los Ayuntamientos están facultados para determinar la forma del cobro de este derecho, siendo de manera directa, previéndose en la correspondiente Ley de Ingresos o mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad."

¹² **"Artículo 117. Para el caso que la Ley de Ingresos del Municipio sea omisa o el Ayuntamiento así lo acuerde,** la dependencia encargada de las finanzas públicas correspondiente, establecerá la liquidación del importe de este derecho conforme a lo siguiente:

"El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios, de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble para lo cual se definen los siguientes conceptos:

"a) Coeficiente expresado en días de salario mínimo de la zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie del terreno.

"b) Coeficiente expresado en días de salario mínimo de la zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie construida.

"c) Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base del valor catastral del mismo para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al cinco por ciento de la superficie del terreno.

"d) Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base el (sic) valor catastral del mismo para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicios. Se excluyen de este cargo a aquellos predios de uso mixto habitacional comercial o habitacional artesanal cuyo avalúo catastral no exceda el equivalente a 6000 días de Salario mínimo de la zona.

"La base del derecho por servicio de alumbrado público será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble; cuando se trate de inmuebles de uso industrial, comercial o de servicios, se sumará adicionalmente el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral del inmueble, resultando la cantidad anual a pagar, pudiendo cobrar en forma mensual, bimestral o anual.

"Se define el valor de los coeficientes así:

"Coeficiente	Valor del coeficiente Expresado en VSMGZ
"A	0.2
"B	0.15
"C	0.0001
"D	0.0035."



precisar, o bien, el órgano exactor del Ayuntamiento lo establezca así, la liquidación del importe del derecho debe realizarse en los términos de ese numeral.

De lo explicado hasta el momento, válidamente puede sostenerse lo siguiente:

- Las normas impugnadas se limitaban a ejercer la opción que les faculta la Ley de Hacienda de los Municipios en cuanto a la manera en que las haciendas municipales van a recaudar el derecho.
- La remisión que hacían los preceptos analizados al convenio con la Comisión Federal de Electricidad no era para definir en ellos elementos esenciales del derecho por el servicio de alumbrado público, sino definir la forma para el cobro efectivo del derecho.
- Las normas analizadas eran claras en cuanto a que para la determinación del derecho debía estarse a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, por lo que para la cuantificación del derecho debía atenderse al artículo 117 de ese ordenamiento.

Consecuentemente, considero que las normas impugnadas no vulneraban el principio tributario de legalidad a partir de lo que sostiene la sentencia aprobada por la mayoría, ya que para la cuantificación del tributo no se remitía a lo que se decidiera en el convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, pues –reitero– la remisión a ese acto jurídico sólo era a fin de establecer una modalidad en el cobro del tributo.

Es decir, que se prevea en un convenio entre el Ayuntamiento y la Comisión Federal de Electricidad una modalidad de cómo se cobrará el derecho, sólo constituye una medida de simplificación en la recaudación del tributo, pero no implica que en éste se definirán los elementos cuantitativos del tributo, como se estableció en el fallo aprobado por el Pleno de esta Suprema Corte.

Por el contrario, las normas impugnadas se encontraban causadas con todos los elementos necesarios para su determinación, en razón de que remitían a la Ley de Hacienda de los Municipios, que en su artículo 117 establece la mecánica para cuantificar el tributo, como es: 1) los sujetos son cada propietario o poseedor de predios; 2) el objeto es la prestación del servicio de alumbrado público; 3) la base del tributo es la suma y multiplicación de diversos conceptos que ahí se identifican; y, 4) que se paga anual o mensualmente.

Con todo, coincido con la invalidez de las normas analizadas, en tanto que el artículo 117 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro al



regular el derecho por el servicio de alumbrado público desatiende los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, en tanto que:

- El derecho se cobra a partir de conceptos ajenos al costo del servicio de alumbrado público, por lo que se transgrede el principio de proporcionalidad en materia tributaria.
- Al tomar en cuenta elementos ajenos al derecho, se cobra una cuota diferenciada en función de éstos, siendo que debe cobrarse la misma cuota por recibir el mismo servicio de alumbrado público, incumpliendo con el principio tributario de equidad.

A partir de mis diferencias en cuanto al tratamiento de la invalidez de los artículos impugnados, es que no coincido con que se declarara la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués que decía: "en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad", pues en este caso es más evidente que la remisión al citado convenio era para efectos del cobro o recaudación del tributo y no para su cuantificación.

Consecuentemente, como adelanté, no coincido con la causa por la cual la sentencia de la presente acción de inconstitucionalidad declaró la invalidez de las diversas normas impugnadas,¹³ pues considero respetuosamente que, así como fue analizado, existe una desatención de la diferencia conceptual de lo que implica la "determinación" y el "cobro" en la materia tributaria, y por ese mismo motivo es que no estoy de acuerdo con que se hubiese invalidado el primer párrafo del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹³ Artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra y 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón.



Votos particular y concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 10/2021.

En sesión celebrada el treinta de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, analizó diversas normas de Leyes de Ingresos de varios Municipios del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte.

Voto concurrente

En el considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su primera parte, la mayoría¹ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó **declarar la invalidez** de los artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, por estimarlos contrarios del derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad tributaria, por no prever la base gravable del "derecho por alumbrado público" ni la tasa o cuota sobre la que se cobrará y permitir al ente municipal cobrar ese derecho con base en la firma del convenio que se formule con la Comisión Federal de Electricidad, toda vez que establecen que: *para la determinación del derecho de alumbrado público deberá atenderse a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad.*

Si bien estuve a favor de declarar la invalidez de las normas mencionadas, estimo que la inconstitucionalidad de éstas, con excepción del artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, se actualiza por **razones distintas**, las cuales me permito exponer a continuación.

¹ Conformada por las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Con voto en contra del Ministro Laynez Potisek.



En mi opinión, si bien es cierto que las normas aludidas señalan que en la determinación del derecho de alumbrado público se deberá atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad, considero que ello se refiere únicamente a la forma en la que se realizará el cobro o recaudación y no a la determinación o cálculo del derecho.

Ahora bien, la Ley de Hacienda mencionada, en el apartado relativo al servicio de alumbrado público,² también hace distinción, por un lado, entre la forma de cobro

² Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro

"Capítulo IV

"Del servicio de alumbrado público

"**Artículo 115.** Serán sujetos del pago de derecho de alumbrado público, los propietarios o poseedores de predios del Municipio que corresponda, que se beneficien con el servicio de alumbrado público."

"**Artículo 116.** Los Ayuntamientos están facultados para determinar la forma del cobro de este derecho, siendo de manera directa, previéndose en la correspondiente Ley de Ingresos o mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad."

"**Artículo 117.** Para el caso que la Ley de Ingresos del Municipio sea omisa o el Ayuntamiento así lo acuerde, la dependencia encargada de las finanzas públicas correspondiente, establecerá la liquidación del importe de este derecho conforme a lo siguiente:

"El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios, de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble para lo cual se definen los siguientes conceptos:

"**a)** Coeficiente expresado en días de salario mínimo de la zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie del terreno.

"**b)** Coeficiente expresado en días de salario mínimo **b)** de la zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie construida.

"**c)** Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base del valor catastral del mismo para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al cinco por ciento de la superficie del terreno.

"**d)** Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base el (sic) valor catastral del mismo para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicios. Se excluyen de este cargo a aquellos predios de uso mixto habitacional comercial o habitacional artesanal cuyo avalúo catastral no exceda el equivalente a 6000 días de salario mínimo de la zona.

"La base del derecho por servicio de alumbrado público será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble; cuando se trate de inmuebles de uso industrial, comercial o de servicios, se sumará adicionalmente el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral del inmueble, resultando la cantidad anual a pagar, pudiendo cobrar en forma mensual, bimestral o anual.



o recaudación (artículo 116) –que puede ser directa o mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad– y la manera en la que se liquidará o calculará el derecho (artículo 117).

Incluso, esta **interpretación** se confirma en la medida en que en el caso de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués –también impugnada– no obstante que establece que deberá atenderse a la referida Ley de Hacienda en lo concerniente a la forma en la que se realizará el cobro, mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad, posteriormente establece la mecánica en la que se calculará el derecho.

Por otro lado, el artículo 117 de la misma ley hacendaria prevé que para el caso de que la Ley de Ingresos del Municipio sea omisa –como sucede en las legislaciones aludidas– o el Ayuntamiento así lo acuerde, la dependencia encargada de las finanzas públicas correspondiente establecerá la liquidación del importe de ese derecho y desarrolla la forma en la que será calculado, previendo en éste y los diversos 115 y 118, los elementos de la contribución, ya que describe quiénes serán los sujetos obligados (artículo 115), así como la forma en que se cobrará el tributo (artículos 117 y 118).

En ese orden de ideas, **difiero de la conclusión** de que las normas impugnadas de los Municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Ezequiel Montes, Huimilpan y Jalpan de Serra, vulneran el principio de legalidad al no prever ni la base gravable del "derecho por alumbrado público" ni la tasa o cuota sobre la que se cobrará y deja su determinación al Municipio, mediante el referido convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

"Se define el valor de los coeficientes así:

"Coeficiente	Valor del coeficiente Expresado en VSMGZ
"A	0.2
"B	0.15
"C	0.0001
"D	0.0035."

Artículo 118. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicios, enterarán el pago del derecho en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento."



Para mí, como las normas son omisas en establecer los elementos y la mecánica para el cálculo del tributo, habilitan la aplicación de lo dispuesto en la ley hacendaria que prevé que el cálculo del importe por el derecho de alumbrado público se realice a partir de la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio (industrial, comercial o de servicios) y valor catastral del inmueble (artículo 117).

En ese sentido, como para la cuantificación de las cuotas del derecho por servicio de alumbrado público en estos Municipios se atiende a elementos o aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar dicho servicio, como lo son la **superficie del terreno o construcción, el uso o destino del predio o valor catastral del inmueble** (lo que, en todo caso, refleja la capacidad contributiva del gobernado), arribo a la conclusión de que las normas impugnadas **transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad tributarios** que deben regir al fijar los derechos por servicios.

Por tanto, si bien comparto que los artículos impugnados deben invalidarse, considero que su inconstitucionalidad deriva de **estas razones distintas**.

Voto particular

En diverso aspecto, en el considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, por un lado, reconocer la validez del artículo 26, fracciones de la I a la VI, VII, párrafos primero, cuarto y quinto, y VIII, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, también del Estado de Querétaro y, por otro, declarar la invalidez del primer párrafo,³ así como de las fracciones VII, párrafos segundo y tercero y IX, del referido precepto, esencialmente, por violación a los principios de legalidad, proporcionalidad tributaria y de seguridad jurídica.

³ En este punto, por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa únicamente por el argumento de la invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, Franco González Salas, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 26, párrafo primero, en su porción normativa "en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad", de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021. Los Ministros Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.



En esta parte, coincidí con la conclusión de reconocer la validez del referido artículo de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués en sus fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, primer párrafo, así como la VIII, segundo párrafo y declarar la invalidez de las fracciones VII, segundo y tercer párrafos, VIII, primer párrafo (por extensión) y IX; sin embargo, **no comparto la invalidez decretada del primer párrafo** del mencionado precepto, en la porción normativa que señala: "en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad".

Lo anterior, dada la interpretación que, desde mi punto de vista, debe darse a la porción que dice "En la determinación del derecho de alumbrado público se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad", pues como lo mencioné, las normas hacen distinción entre la forma de cobro y la mecánica del cálculo del derecho.

Incluso, esa interpretación se corrobora de la redacción de este artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, en el que se establece, además de la previsión de cobro en su primer párrafo, los elementos y la forma en la que se causará el derecho por la prestación del servicio de alumbrado público en las diversas fracciones que lo integran.

En ese sentido, **no concuerdo** en que la norma en su primer párrafo vulnere el principio de legalidad al dejar margen al Municipio para determinar la forma de cobrar el derecho mediante la celebración del convenio con la Comisión Federal de Electricidad y, adicionalmente, genere inseguridad jurídica para los sujetos del citado derecho, al no saber a qué atenerse pues, se reitera, ello se refiere únicamente a la forma en la que se realizará el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, entendiendo que para esos efectos se atenderá al aludido Convenio con la Comisión Federal de Electricidad y no a la forma en la que calculará el derecho.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario en cuanto a la invalidez del primer párrafo del artículo 26** de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES LOCALES QUE A SU JUICIO VULNEREN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 16, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPUGNACIÓN DE UN ACTO LEGISLATIVO CON MOTIVO DE LA INOBSERVANCIA A LAS DISPOSICIONES QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PARA SU EMISIÓN, NO IMPLICA CONTROVERTIR UNA OMISIÓN LEGISLATIVA (LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021, ASÍ COMO DEL "DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021", PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EN CONTRA DE UN DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS, PUES AUN CUANDO NO SE LE DENOMINE COMO LEY, SE TRATA DE UN ACTO EMITIDO POR AUTORIDAD LEGISLATIVA Y POR SU ALCANCE, CONTIENE DISPOSICIONES GENERALES, ABSTRACTAS E IMPERSONALES.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EN CONTRA DE LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA AL CONSTITUIR UNA VIOLACIÓN INDIRECTA A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APRUEBA



EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EN CONTRA DEL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021 (LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. PARA DETERMINAR SI LAS VIOLACIONES A ÉSTE INFRINGEN LAS GARANTÍAS AL DEBIDO PROCESO Y LEGALIDAD, ES NECESARIO EVALUAR QUE SE RESPETEN LOS CAUCES QUE PERMITEN TANTO A LAS MAYORÍAS COMO A LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS EXPRESAR Y DEFENDER SU OPINIÓN EN UN CONTEXTO DE DELIBERACIÓN PÚBLICA; QUE EL PROCEDIMIENTO DELIBERATIVO CULMINE CON LA CORRECTA APLICACIÓN DE LAS REGLAS DE VOTACIÓN ESTABLECIDAS; Y QUE TANTO LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA COMO LAS VOTACIONES SEAN PÚBLICAS.

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA CALIFICACIÓN DE LA VOTACIÓN DEL DICTAMEN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y DE LA LEY DE INGRESOS DE LA ENTIDAD COMO DE URGENTE Y OBVIA RESOLUCIÓN, NO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y CERTEZA JURÍDICA (LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO



AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

IX. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

X. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD CARECE DE FACULTADES PARA MODIFICAR EL ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO AL INTEGRAR LA PROPUESTA QUE REMITE AL CONGRESO DEL ESTADO (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021, SÓLO EN LO QUE TOCA AL MONTO AUTORIZADO PARA LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL A ANALIZAR EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS ESTATAL, EN LA INTELIGENCIA DE QUE SI DECIDE NO ATENDER A DICHA PROPUESTA, DEBERÁ MOTIVAR SU DECISIÓN AL ENCONTRARSE SOMETIDO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021, SÓLO EN LO QUE TOCA AL MONTO AUTORIZADO PARA LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021, SÓLO EN LO QUE TOCA AL MONTO



AUTORIZADO PARA LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 34/2021. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. 7 DE DICIEMBRE DE 2021. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al siete de diciembre de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 34/2021, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en contra de la "*Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*", así como del "*Decreto Número Mil Ciento Cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*", publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

I. ANTECEDENTES.

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el dos de febrero de dos mil veintiuno, a través del Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso Local y del gobernador de ese Estado, alegando la inconstitucionalidad de la "*Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*", así como del "*Decreto Número Mil Ciento Cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*", publicados en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.



2. En sus conceptos de invalidez la Comisión alegó, esencialmente, lo siguiente:

- El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos vulneró la autonomía financiera y/o presupuestaria de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos ya que, sin contar con facultades redujo el presupuesto que fue presentado por la Comisión, vulnerando así el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos.

- La Comisión realizó la proyección de su presupuesto para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno, por un monto total de \$37'177,718.48 (treinta y siete millones ciento setenta y siete mil setecientos dieciocho pesos 48/100 M.N.), el cual fue dado a conocer de manera oportuna tanto al titular del Poder Ejecutivo Local como al Congreso del Estado. Sin embargo, en la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, se modificó la cantidad solicitada por la Comisión, asignándole la cantidad de \$15'803,000.00 (quince millones ochocientos tres mil pesos 00/100 M.N.) para sufragar su funcionamiento.

- En sesión ordinaria de quince de diciembre del año dos mil veinte, la secretaria de la Mesa Directiva del Congreso Local retiró de todas las iniciativas enlistadas los puntos de acuerdo parlamentarios, así como los dictámenes de primera y segunda lectura y adición sin justificación alguna al orden del día los dictámenes emanados de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública relativos a la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno, así como el Presupuesto de Egresos, calificándolos todos como de urgente y obvia resolución.

- El proceso legislativo que culminó con la publicación de las normas reclamadas vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al no haberse realizado la discusión y votación de la iniciativa de presupuesto presentada por la misma Comisión.

- En el proceso legislativo no se realizó una debida fundamentación y motivación de las causas por virtud de las cuales el Congreso Local determinó no



asignarle a la Comisión el presupuesto que proponía y tampoco se expresaron las razones para aprobar el presupuesto propuesto por el Poder Ejecutivo Local.

- Si bien el Congreso Local aprobó un tabulador salarial para la Comisión, lo cierto es que omitió cumplir con su obligación de asignar y aprobar una partida presupuestal que garantizara a dicho órgano cubrir las remuneraciones de sus servidores públicos, pues la cantidad que fue asignada resulta insuficiente.

3. **Admisión de la demanda.** Mediante acuerdo de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número 34/2021 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Javier Laynez Potisek.

4. Por auto de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus informes respectivos. Además, solicitó al Congreso Local que enviara con el informe una copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas, y al Poder Ejecutivo Estatal para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial que las contiene. Finalmente, dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

5. **Informes.** En su informe, el **Poder Ejecutivo Local** sostuvo, esencialmente, lo siguiente:

- La Comisión Estatal de Derechos Humanos no cuenta con legitimación para impugnar las normas reclamadas, ya que la facultad que fue depositada en dichos organismos les permite impugnar normas generales que vulneren derechos humanos, pero no tiene el alcance de brindarle la posibilidad de combatir la totalidad de la Ley de Ingresos y la totalidad del Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos, ya que no se alegó alguna vulneración a los derechos humanos, pues sus argumentos se encuentran encaminados a impugnar una supuesta invasión de competencias.

- La acción de inconstitucionalidad no es procedente en contra de omisiones legislativas, sino respecto de una posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal.



- Las normas impugnadas resultan constitucionales, puesto que en su elaboración se respetaron las etapas fundamentales del procedimiento legislativo y las mismas fueron publicadas en términos de las facultades constitucionales y legales con que cuenta.

- La cantidad asignada a la Comisión es acorde a sus necesidades, por lo que en ningún momento se vulneró su autonomía e independencia presupuestal y tampoco se le impide la prestación de sus servicios.

- El actuar del Poder Ejecutivo Local se encuentra ajustado a derecho, pues en ningún momento ha incurrido en omisión o en exceso con respecto a las atribuciones que le confiere la legislación aplicable, pues éste se constriñó a realizar las acciones dentro del ámbito de su competencia.

- El hecho de que la Comisión tenga el carácter de órgano constitucional autónomo no implica que su proyecto de presupuesto deba ser aprobado en los términos propuestos, ya que en la integración, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos deben observarse las disposiciones de orden público en materia de gasto y disciplina financiera, de tal manera que se procure un balance presupuestario sostenible.

- La Comisión no expuso argumentos para justificar la necesidad de un presupuesto que en cantidad duplica el presupuesto que le fue asignado en años anteriores y que, lejos de violentarse alguna disposición constitucional, se garantizó la irreductibilidad presupuestaria, pues no se fijó un monto inferior al que había sido aprobado anteriormente, por lo que no se causó perjuicio al desarrollo de sus servicios.

- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos son un acto concluido, por lo que no es posible invalidarlo en su totalidad, pues se causaría un grave perjuicio a la colectividad, ya que existe la celebración de contratos, convenios, acuerdos y otros instrumentos jurídicos, por lo que su nulificación trastocaría cuestiones presupuestales ya ejecutadas o en proceso de ejecución.

6. En su informe, el **Poder Legislativo Local** argumentó medularmente lo siguiente:



- La acción de inconstitucionalidad no es procedente en contra de omisiones legislativas, sino respecto de una posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal.

- La acción de inconstitucionalidad no es procedente, debido a que la accionante hizo valer una supuesta invasión de competencias.

- El Decreto Mil Ciento Cinco es un acto consumado, por lo que, al concluir todas las formalidades del proceso legislativo, la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente.

- De anularse el Presupuesto de Egresos, se causaría un grave perjuicio a la colectividad, ya que la aplicación retroactiva de las consecuencias de las nulidades se encuentra prohibida.

- Estima que son ineficaces los argumentos vertidos por la accionante, ya que en el presupuesto aprobado a la Comisión se le otorgó de los recursos necesarios para cubrir sus gastos públicos y para hacer frente a las obligaciones contraídas con su personal.

- Al haber dotado a la Comisión de recursos similares a los que se le asignó en ejercicios fiscales anteriores, no se causó ningún perjuicio al desarrollo de sus funciones.

- El Poder Legislativo cumplió a cabalidad con las disposiciones legales aplicables para proponer la asignación de recursos económicos que corresponderían a la Comisión y que el hecho de que la accionante tenga el carácter de órgano autónomo no implica que su proyecto deba ser aprobado en su totalidad, debido a que en la integración, discusión y aprobación del presupuesto deben observarse disposiciones en materia de gasto y disciplina financiera, de manera que se procure un balance presupuestario sostenible.

- Finalmente, manifiesta que la cantidad asignada es suficiente para que la Comisión dé cumplimiento a sus funciones, por lo que en ningún momento se vulneró su autonomía e independencia presupuestal.



7. **Cierre de instrucción.** Una vez que fueron recibidos los informes de las autoridades y encontrándose instruido el procedimiento, con fecha veintitrés de junio de dos mil veintiuno, se puso el expediente en estado de resolución.

II. COMPETENCIA.

8. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos plantea la posible contradicción de la "*Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*", así como del "*Decreto Número Mil Ciento Cinco con el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*", frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

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

"...

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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."



III. OPORTUNIDAD.

9. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente; y, c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.

10. En el caso, las normas generales combatidas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, por lo que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el viernes primero de enero de dos mil veintiuno y concluyó el sábado treinta de enero de ese mismo año.

11. Por tanto, si el escrito de demanda fue enviado a través del Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el martes dos de febrero de dos mil veintiuno, esto es, al primer día hábil siguiente, se concluye que su presentación resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN.

12. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ prevé que la acción de inconstitucionalidad puede

³ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

" ...



ser promovida por los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

13. En el caso, la demanda fue promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos quien, de conformidad con la porción constitucional precitada, cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional.

14. Por su parte, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ en relación con el diverso 59 del mismo ordenamiento legal,⁶ establece que la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**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 las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

⁶ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**



15. La acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, personalidad que acreditó con copia certificada del Decreto Número Cuatrocientos Veinticinco, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado de diez de julio de dos mil diecinueve, por el cual fue designado.

16. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a ese organismo, en términos del artículo 16, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos;⁷ por tanto, tiene legitimación para ser parte en este medio de control constitucional.

17. En consecuencia, ha quedado demostrado que quien promueve la presente acción de inconstitucionalidad está legitimado para demandar la invalidez de las normas generales impugnadas.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

18. En sus informes las autoridades demandadas argumentaron que se debe sobreseer en la acción, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria debido a que la accionante plantea una omisión legislativa al considerar que no se tomó en cuenta la iniciativa o proyecto de Presupuesto de Egresos que presentó ante el Congreso del Estado y, en este sentido, la acción de inconstitucionalidad no procede contra omisiones legislativas, sino sólo contra normas generales. Además, sostienen que el Decreto de Presupuesto de Egresos no contraviene disposición alguna de la Constitución General y que el promovente de la acción aduce una supuesta invasión de competencias, pero la acción de inconstitucionalidad no es el medio de control para resolver ese tipo de violaciones.

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

⁷ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos

"Artículo 16. El presidente o presidenta de la Comisión será electo o electa por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión."



19. Los motivos de improcedencia hechos valer son infundados. En efecto, si bien la parte actora expresa que el Presupuesto de Egresos reclamado es inconstitucional porque no se tomó en cuenta la iniciativa que contiene el proyecto de presupuesto que elaboró y que el gobernador del Estado redujo la cantidad solicitada, también lo es que de la lectura integral a lo manifestado se advierte que la parte actora, más que plantear una omisión legislativa, aduce inobservancia a las disposiciones que le permiten elaborar su proyecto de Presupuesto de Egresos y presentarlo ante el Congreso del Estado, por tener la naturaleza de órgano autónomo. Entonces, no se está ante un cuestionamiento que constituya omisión legislativa en estricto sentido, aunado a que lo explicado en la demanda y en las causales involucra el estudio de fondo y, en ese contexto, se debe privilegiar el análisis de los conceptos de invalidez.

20. Asimismo, es importante subrayar que el criterio que citan las autoridades demandadas en sus informes, en cuanto a la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas,⁸ se encuentra superada, pues ahora rige el criterio que distingue entre omisión legislativa absoluta y omisión legislativa relativa y la posibilidad de su estudio en medios como el que ahora nos ocupa.⁹

⁸ Para fortalecer sus argumentaciones, las autoridades demandadas citan el criterio contenido en la tesis aislada P. XXXI/2007, de rubro y texto: "OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA. Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes." (Registro digital: 170678. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1079)

⁹ Al respecto, resulta aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro y texto: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro



21. De igual forma, no asiste la razón a las autoridades cuando aducen que el problema sobre la supuesta invasión de competencias sólo puede analizarse en controversia constitucional. Esto debido a que, sí es posible analizar el concepto de invalidez respectivo porque en todo caso constituye una violación indirecta a los principios de legalidad y seguridad jurídica, derechos fundamentales por excelencia, aunado a que con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, los organismos protectores de derechos fundamentales están creados precisamente para vigilar el respeto de éstos. De ahí que el examen de argumentos como el indicado tiende a proteger a esos órganos autónomos, con el consecuente beneficio para los gobernados que se entienden interesados en que se respeten las garantías institucionales que protegen el carácter de órgano autónomo de esos organismos.¹⁰

22. Por otro lado, las autoridades demandadas argumentan que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque el decreto impugnado es un acto consumado que se emitió conforme a derecho, por lo que no puede ser anulado. No asiste la razón a las autoridades porque un acto consumado es aquel cuyos efectos han sido completamente realizados, sin posibilidad jurídica o material de restablecerlos, características que no aplican a normas generales. Es decir, aunque para la emisión del decreto reclamado se haya seguido un procedimiento legislativo, ello no equivale a calificarlo como acto consumado porque su simple vigencia genera consecuencias, aunado a que los sujetos

lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." (Registro digital: 175872. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias constitucional. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527)

¹⁰ Véase sobre el particular, la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y la acción de inconstitucionalidad 116/2020.



legitimados pueden promover algún medio de control constitucional en su contra que, de ser fundado el pronunciamiento, incide precisamente en ese producto legislativo.

23. Además, este Tribunal Pleno ha establecido que el Presupuesto de Egresos es una norma general, pues al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2019, fallada en sesión de uno de julio de dos mil diecinueve, determinó que la acción de inconstitucionalidad sí es procedente en contra de decretos de esa naturaleza, pues sin tener la denominación de una ley, se trata de un acto emitido por autoridad legislativa y sus disposiciones que, por su alcance, tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad. Así examinados los presupuestos en forma integral, son lineamientos para el correcto y ordenado gasto público.

24. Finalmente se desestiman todas aquellas argumentaciones introducidas en los informes de las autoridades demandadas vinculadas con los vicios que se plantean en los conceptos de invalidez, toda vez que involucran el estudio de fondo.¹¹ Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta oficiosamente, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.¹²

VI. PRECISIÓN DE LA LITIS.

25. En su demanda la Comisión impugnó la "*Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de*

¹¹ Sobre el particular, resulta aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez." (Registro digital: 181395. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865)

¹² Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 116/2020, en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte.



2021", así como del "Decreto Número Mil Ciento Cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021", publicados en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

26. De igual modo, de la lectura a los conceptos de invalidez se tiene que se encuentran dirigidos a controvertir el presupuesto referido, de donde podría entenderse que no hay argumentación en contra de la Ley de Ingresos. Sin embargo, la Comisión denuncia violaciones al procedimiento legislativo e identifica a los actos como paquete económico, por lo que el planteamiento en esos términos equivale a que en realidad cuestiona los dos ordenamientos a pesar de que no exista concepto de invalidez en contra de los artículos de la Ley de Ingresos. Como resultado de esto, se tienen como normas generales impugnadas tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos.

VII. ESTUDIO DE FONDO.

27. La Comisión actora plantea que en el proceso legislativo que concluyó con la aprobación de las normas impugnadas, el vicepresidente de la Mesa Directiva adicionó, sin justificación alguna al orden del día, los dictámenes relativos a dichas normas, calificándolos como de urgente y obvia resolución. Adicionalmente, la Comisión sostiene que el Poder Legislativo omitió examinar, discutir y votar el proyecto de Presupuesto de Egresos que presentó para su integración al Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, pues así lo exige el artículo 16, fracción IX,¹³ de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, relacionado con el diverso 42, fracción VI,¹⁴ de la Constitución Política de dicha entidad federativa, disposiciones que fueron inobservadas.

¹³ **Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos**

"**Artículo 16.** El presidente o presidenta de la Comisión será electo o electa por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

" ...

"**IX.** Elaborar y presentar para su aprobación al Consejo Consultivo el proyecto de presupuesto de la Comisión y remitirlo al Congreso del Estado para los efectos conducentes."

¹⁴ **Constitución Política del Estado de Morelos**

"**Artículo 42.** El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

" ...



28. Lo anterior es así porque tratándose del presupuesto de la Comisión de Derechos Humanos local existe una modalidad que debe observarse, orientada a garantizar su autonomía presupuestal, y consiste en que la Comisión debe presentar la iniciativa o proyecto de presupuesto directamente a la Legislatura, lo que significa que el Poder Ejecutivo de la entidad no tiene atribuciones para modificarlo, y esto porque se trata de un área de vulnerabilidad de un organismo constitucional autónomo. Como consecuencia, la Comisión actora argumenta que no se permite la intervención del Poder Ejecutivo en la elaboración del proyecto de presupuesto de la parte actora.

29. No obstante lo anterior, del examen al procedimiento legislativo, la Comisión actora argumenta que se acredita que el Poder Ejecutivo redujo o modificó el monto del presupuesto contenido en el proyecto que elaboró la propia Comisión, sin contar con facultades, a pesar de que la misma Comisión admite que la iniciativa fue presentada por el presidente de ésta directamente al Congreso del Estado. Agrega que el Congreso del Estado consumó la violación al atribuir efectos materiales a la asignación que el Poder Ejecutivo realizó arbitrariamente, en lugar de examinar, discutir y aprobar la iniciativa correspondiente al Presupuesto de Egresos del órgano constitucional autónomo, en términos de los preceptos ya indicados.

30. Sostiene que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos vulneró la autonomía financiera y/o presupuestaria de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos ya que, sin contar con facultades para ello, redujo el presupuesto que fue presentado por la misma Comisión, vulnerando así el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos.

31. Finalmente, alega que, si bien el Congreso Local aprobó un tabulador salarial para la Comisión, lo cierto es que omitió cumplir con su obligación de asignar y aprobar una partida presupuestal que garantizara a dicho órgano cubrir las remuneraciones de sus servidores públicos, pues la cantidad que fue asignada resulta insuficiente.

"VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en asuntos relacionados con los Derechos Humanos."



32. Los conceptos de invalidez de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos son parcialmente **fundados** por las siguientes razones.

33. Como se ha señalado en párrafos anteriores, la Comisión actora alega que el proceso legislativo que culminó con la aprobación del decreto impugnado incumplió con las normas que lo regulan, ya que: **a)** en sesión ordinaria de quince de diciembre de dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos listó sin justificación la discusión y aprobación del dictamen impugnado calificándolo de urgente y obvia resolución; **b)** le otorgó efectos materiales a la indebida modificación del presupuesto de la Comisión por parte del Ejecutivo del Estado, que debió haberse presentado en sus términos; y, **c)** omitió discutir y brindar la debida fundamentación y motivación a la reducción del presupuesto asignado, respecto de la propuesta enviada por la Comisión.

34. Por la importancia que reviste sobre la legalidad de la discusión parlamentaria, este Pleno concluye que es necesario revisar de oficio y en primer lugar el procedimiento legislativo que derivó en la aprobación de la ley y presupuesto impugnados. En varias ocasiones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el estándar de revisión del procedimiento legislativo y cuáles son las violaciones procedimentales que conllevan invalidar todo el procedimiento de creación de normas (potencial invalidante).¹⁵ Para de-

¹⁵ Véase los siguientes asuntos.

- **Acción de inconstitucionalidad 25/2001**, resuelta en sesión de siete de agosto de dos mil uno por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministra Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan Silva Meza y presidente Genaro David Góngora Pimentel.
- **Acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006**, resueltas en sesión de cuatro de enero de dos mil siete por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.
- **Controversia constitucional 19/2007**, resuelta en sesión de dieciséis de febrero de dos mil diez por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.
- **Controversia constitucional 41/2014**, resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince por unanimidad de nueve votos de los Ministros y Ministra Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz,



terminar si las violaciones al procedimiento legislativo infringen las garantías al debido proceso y legalidad, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: **(a)** es necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública; **(b)** el procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, **(c)** tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

35. De las constancias del expediente es posible establecer que hubo posibilidad de discusión pública de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como que las y los integrantes del Congreso pudieron expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, respetando sus derechos a votar de forma pública también el paquete económico. En efecto:¹⁶

a) El siete de octubre de dos mil veinte se dio cuenta al Congreso Local de la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno.

Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

• **Acción de inconstitucionalidad 108/2015**, resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil dieciocho por mayoría de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. El Ministro Cossio Díaz votó en contra.

• **Acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013**, resuelta en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho por unanimidad de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta en funciones Luna Ramos.

• **Acción de inconstitucionalidad 105/2018**, resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil diecinueve por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Pérez Dayán. Los Ministros y Ministras González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

• **Acción de inconstitucionalidad 31/2019**, resuelta en sesión de primero de julio de dos mil diecinueve por mayoría de siete votos de los Ministros y Ministras Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Medina Mora I., votaron en contra.

¹⁶ Véase los antecedentes legislativos que obran en el expediente, a páginas 2 a 296 del cuaderno de pruebas, tomo I.



b) El veinte de noviembre de dos mil veinte la iniciativa referida fue remitida a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, para su análisis y dictamen correspondiente.

c) El quince diciembre de dos mil veinte, el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, a petición de la presidenta de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, solicitó retirar todas las iniciativas enlistadas y adicionar al orden del día los dictámenes emanados de la Comisión de Hacienda Presupuesto y Cuenta Pública relativos a la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno, así como el Presupuesto de Egresos, calificándolos todos como de urgente y obvia resolución. Dicho lo anterior, consultó a las y los diputados si estaban de acuerdo con el orden del día, siendo aprobado por unanimidad de votos.

d) A continuación, se dio lectura sintetizada de los dictámenes enlistados al orden del día y, posteriormente, se consultó al Congreso Local si dichos dictámenes calificaban como de urgente y obvia resolución, lo cual fue aprobado por unanimidad de votos.

e) Acto seguido, se procedió a la discusión y votación del dictamen emanado de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública que contiene la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos correspondiente al ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, el cual fue aprobado en lo general y en lo particular con dieciocho votos a favor, cero en contra y una abstención, por lo que envió la ley respectiva al Ejecutivo Local para su publicación.

f) Finalmente, se procedió a la discusión y votación del dictamen emanado de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos correspondiente al ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, el cual fue aprobado en lo general y en lo particular con dieciocho votos a favor, cero en contra y una abstención, por lo que envió la ley respectiva al Ejecutivo Local para su publicación.



36. Por lo que hace a la violación que se alega acerca del proceso legislativo al calificar sin justificación la discusión de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado como de obvia y urgente resolución, los argumentos son **infundados**. De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso de Morelos, es posible someter a votación del Pleno los asuntos de urgente aprobación, que justifican exentar de ciertas etapas al proceso legislativo.^{17, 18} Sin embargo, desde la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020,¹⁹ fallada el ocho de diciembre de dos mil veinte, este Pleno se pronunció en el sentido de que no hace falta que exista una justificación expresa para abreviar las etapas del proceso legislativo en caso de urgencia, pues dicha urgencia puede ser apreciada de forma tácita.

37. En el caso que nos ocupa, la urgencia deriva de la necesidad de aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos antes de que terminara el periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado de Morelos. Como determinó esta Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad 116/2020,²⁰ el Congreso no hubiera podido seguir discutiendo estos asuntos después del quince de diciembre. Para la validez de dichos actos, la Comisión Permanente de la Legislatura habría tenido que convocar a un periodo extraordinario, complicando la aprobación del presupuesto. Así pues, aunque no se

¹⁷ **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.**

"**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:

"...

(ADICIONADA, P.O. 27 DE DICIEMBRE DE 2017)

"**XXXI.** En casos urgentes, a petición del diputado presidente de una Comisión ordinaria, someter a consideración de la Asamblea, un dictamen de trascendencia social, política o económica para el Estado, que se discuta y vote directamente en el Pleno."

¹⁸ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 112.** Podrá calificarse de urgente y obvia resolución por la Asamblea, los asuntos que por su naturaleza así lo requieran y se dará curso a las propuestas o acuerdos poniéndolos a discusión inmediatamente después de su lectura."

"**Artículo 123.** Ninguna discusión se podrá suspender, sino por las siguientes causas:

"I. Que la Asamblea acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad."

"**Artículo 134.** Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la ley y este reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.

"Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes."

¹⁹ Véase acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020.

²⁰ Véase acción de inconstitucionalidad 116/2020.



haya señalado una justificación para declarar la urgencia, consta en el expediente que existían justificaciones entendibles para abreviar el proceso legislativo.

38. Por estas razones es que es **infundado** el argumento según el cual la calificación de la votación del dictamen como de urgente y obvia resolución vulnera el principio de legalidad y certeza jurídica de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

39. Por lo que hace al argumento en el sentido de que el Congreso Local confirmó la violación a la autonomía presupuestal de la Comisión realizada por el Ejecutivo, al modificar el presupuesto propuesto originalmente, se concluye **fundado**.

40. Al respecto, el artículo 102, inciso B, párrafos primero y quinto, de la Constitución General de la República²¹ prevé que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos; y que las Constituciones de los Estados establecerán y garantizarán la autonomía de esos organismos.

41. A su vez el párrafo quinto de la fracción II del diverso 116 constitucional²² indica que los organismos con autonomía reconocida en las Constituciones

²¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 102.

" ...

"B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

"Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos."

²² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. ...

"II. ...



Locales deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuesto, los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos y que estas propuestas deberán observar el procedimiento que, para la aprobación de los Presupuestos de Egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales.

42. Por su parte, el artículo 23-B, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos²³ señala que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos tendrá personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria.

43. Relacionado con esa Constitución, el artículo 16, fracciones IX y X, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos²⁴ señala que el presidente de la Comisión tiene, entre otras facultades, la de elaborar y presentar para su aprobación al Consejo Consultivo el proyecto de presupuesto de la Comisión y remitirlo al Congreso del Estado, así como ejercer el presupuesto de la Comisión, previa aprobación del Consejo Consultivo.

44. Por otro lado, el artículo 32, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Morelos²⁵ establece que el Congreso del Estado recibirá para su

"Los Poderes Estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus Constituciones Locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los Presupuestos de Egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

²³ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

"**Artículo 23-B.** Se crea el organismo público autónomo denominado Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público estatal, con excepción de los del Poder Judicial del Estado, que violen estos derechos. Contará con personalidad jurídica, patrimonio propios (sic), autonomía de gestión y presupuestaria."

²⁴ **Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos**

"**Artículo 16.** El presidente o presidenta de la Comisión será electo o electa por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

"...

"**IX.** Elaborar y presentar para su aprobación al Consejo Consultivo el proyecto de presupuesto de la Comisión y remitirlo al Congreso del Estado para los efectos conducentes;

"**X.** Ejercer el presupuesto de la Comisión, previa aprobación del Consejo Consultivo."

²⁵ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**



examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente a más tardar el primero de octubre de cada año, mientras que el diverso 70, fracción XVIII, inciso c), de ese mismo ordenamiento²⁶ prevé que una de las facultades con las que cuenta el gobernador del Estado consiste en remitir al Congreso para su aprobación las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal.

45. Establecido lo anterior, es necesario apuntar que, de las constancias que integran la acción de inconstitucionalidad, se tiene que el veintisiete de julio de dos mil veinte, la Comisión Estatal de Derechos Humanos remitió al secretario de Hacienda Estatal el anteproyecto de presupuesto para el año dos mil veintiuno por un monto de \$37'177,718.48 (treinta y siete millones ciento setenta y siete mil setecientos dieciocho pesos 48/100 moneda nacional).

46. Sin embargo, mediante oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre de dos mil veinte, el gobernador del Estado de Morelos presentó ante el Con-

"Artículo 32. ...

(REFORMADO, P.O. 11 DE JULIO DE 2018)

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el Ejercicio Fiscal inmediato anterior de cada Ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos."

²⁶ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

"Artículo 70. Son facultades del gobernador del Estado:

"...

"XVIII. Remitir al Congreso:

"...

"Para su aprobación:

(REFORMADO, P.O. 15 DE SEPTIEMBRE DE 2004)

"c) Las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, deberán entregarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de esta Constitución, con las excepciones previstas en éste."



greso Local la iniciativa de Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos y la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos ambos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno. En la citada iniciativa el Poder Ejecutivo Local redujo la asignación prevista por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, asignándole un monto de \$15'803,000.00 (quince millones ochocientos tres mil pesos 00/100 moneda nacional).

47. Precisado lo anterior, debe decirse que el concepto de invalidez es fundado, ya que de las constancias referidas se acredita que, en efecto, el gobernador del Estado sin contar con facultades para ello modificó el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Comisión actora, quien con base en las facultades que le otorgan los artículos 116, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal, 23-B de la Constitución Local, así como 16, fracciones IX y X, de la Ley de Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, solicitó como presupuesto la cantidad de \$37'177,718.48 (treinta y siete millones ciento setenta y siete mil setecientos dieciocho pesos 48/100 moneda nacional); empero, en la iniciativa de Presupuesto de Egresos que el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la entidad incluyó una cifra distinta, la de \$15'803,000.00 (quince millones ochocientos tres mil pesos 00/100 moneda nacional) de donde es evidente que el Poder Ejecutivo llevó a cabo un acto carente de sustento normativo.

48. En efecto, dentro de la normativa que rige el procedimiento para la aprobación del Presupuesto de Egresos en el Estado de Morelos, se tiene que el gobernador del Estado tiene como única facultad la de presentar al Congreso de la entidad la iniciativa de ese presupuesto, el cual debe incluir no solamente la propuesta del propio Poder Ejecutivo, sino que tiene la obligación de incorporar aquella que deben elaborar los órganos constitucionales autónomos, como en el caso de la Comisión actora, quien, por su parte, sí tiene la facultad de elaborar anualmente el anteproyecto de Presupuesto de Egresos.

49. Sin embargo, de la normativa ya descrita, no se desprende atribución alguna del Ejecutivo Estatal para introducir modificaciones a lo que fue la propuesta de la Comisión actora, de ahí que se esté ante un acto carente de fundamento que provocó no sólo violación al principio de legalidad, sino también al de autonomía presupuestal que se reconoce para los órganos constitucionales autónomos.



50. Sobre el particular, es aplicable la jurisprudencia P./J. 20/2007, que a continuación se reproduce:

"ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los Textos Constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado Mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Pleno, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647, jurisprudencia P./J. 20/2007, registro digital: 172456)

51. Esto es, la actuación que se denuncia respecto del gobernador del Estado es inconstitucional, porque sin fundamento alguno modificó el anteproyecto de presupuesto de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, cuando este órgano por su naturaleza tiene la facultad de elaborar ese anteproyecto, para que sea éste el que tome en cuenta el Poder Legislativo de



la entidad; empero, a pesar de que la intervención del gobernador se debe limitar a ser el conducto por el cual se haga llegar al Congreso el proyecto de presupuesto, su conducta no se constrictó a eso, sino que alteró el monto solicitado por la Comisión, lo que viola el principio de legalidad porque no existe norma que le permita ejecutar actos como el denunciado.

52. Sobre el particular, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 50/2000, que a continuación se reproduce:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y, b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Pleno, Tomo XI, abril de 2000, página 813, jurisprudencia P./J. 50/2000, registro digital: 192076)

53. El acto inconstitucional del gobernador del Estado provocó que se violara también el principio de autonomía presupuestal de la Comisión actora, ya que se acredita que la cifra en que se basó el Poder Legislativo para la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos fue la que se incluyó en la iniciativa enviada por el Ejecutivo.



54. Aquí cabe mencionar que no se desconoce que es el Congreso de la entidad quien tiene la facultad exclusiva de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado. En efecto, es al Congreso a quien toca llevar a cabo la valoración definitiva de los recursos que quedarán plasmados en el presupuesto que apruebe. Sin embargo, en el caso, la valoración del Poder Legislativo partió de una base errónea, porque atendió a la cantidad incluida por el gobernador y no a aquella que la Comisión propuso en su anteproyecto de presupuesto. De ahí la vulneración al principio de autonomía presupuestal, ya que sin desconocer que el Congreso de la entidad puede introducir reducciones y reasignaciones al anteproyecto de presupuesto, aquí lo que se demuestra es que partió de una cifra que ya reducía lo solicitado, pero también se evidencia que no existe dentro del procedimiento legislativo consideración alguna del porqué se basó en el monto incorporado por el gobernador y no por el que propuso la Comisión accionante.

55. Cabe hacer notar que en el dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso de Morelos, se expusieron diversos razonamientos sobre las cifras aprobadas, y que en buena medida se relacionan con las consecuencias económicas generadas por la pandemia para explicar tanto reducciones como reasignaciones; a pesar de esto, no hay ninguna explicación del porqué se utilizó la cifra que, por concepto de presupuesto introdujo el gobernador para la Comisión actora, cuando lo que tenía que tomar en cuenta el Congreso era el anteproyecto de ésta.

56. Así las cosas, el Presupuesto de Egresos reclamado es resultado de actos violatorios de los principios de legalidad y de autonomía presupuestal, ya que el Ejecutivo no tiene atribuciones para modificar el anteproyecto de presupuesto de la Comisión actora; y el Legislativo tiene entonces la obligación de ejercer su facultad con base en lo que le propone el órgano constitucional autónomo y, en su caso, motivar si atiende o no a lo que le solicita éste, pero no decidir tomando en cuenta una suma introducida por una autoridad que carece de facultades para ello.

57. Este problema jurídico no es novedoso para el Tribunal Pleno, ya que al resolver la controversia constitucional 10/2005²⁷, determinó como inconstitu-

²⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de diciembre de dos mil cinco.



cional el acto del gobernador del Estado de Baja California que cambió el proyecto de Presupuesto de Egresos del entonces Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de esa entidad, por lo que declaró su invalidez.

58. Del precedente indicado derivó la jurisprudencia que a continuación se reproduce y que resulta aplicable por analogía:

"PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU TITULAR CARECE DE FACULTADES PARA MODIFICAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD. El artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el principio de legalidad, conforme al cual las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos determinados en ella, principio que se retoma en el precepto 97 de la Constitución Política del Estado de Baja California, según el cual los funcionarios públicos no tienen más facultades que las que expresamente les otorgan las leyes. Ahora bien, si se atiende a que conforme a los artículos 22, segundo párrafo, y 27, fracción I, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de dicho Estado, el Poder Judicial de la entidad formulará su propio proyecto de presupuesto, el cual lo presentará al titular del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas para ser enviado al Congreso Local, y que de acuerdo con los preceptos 249, fracción XVII, y 253, fracción XXIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad, son facultades exclusivas del Tribunal de Justicia Electoral aprobar el proyecto definitivo de su Presupuesto de Egresos y acordar que sea presentado al presidente del Tribunal Superior de Justicia del propio Estado, resulta evidente que el gobernador carece de facultades para modificar o reducir el proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de la entidad, pues únicamente funge como conducto para hacer llegar dicho documento al Congreso Estatal." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Pleno, jurisprudencia P./J. 69/2006, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 1476, registro digital: 175039)

59. Por las mismas razones puede decirse que existe violación al procedimiento legislativo, respecto del principio de seguridad jurídica que debe regir, porque finalmente el Congreso Local omitió el examen y discusión que contiene



su proyecto de Presupuesto de Egresos que como requisito formal de validez exige el artículo 32 de la Constitución del Estado, es decir, por virtud de esa regla, la Comisión está facultada para elaborar su proyecto de presupuesto, a fin de que sea incorporado al Presupuesto de Egresos del Estado. Por tanto, la violación deriva entonces de que el Congreso, al tomar en cuenta un proyecto no propuesto por la Comisión desconoció la autonomía que le permite a ésta responsabilizarse de la elaboración de su propio anteproyecto de Presupuesto de Egresos.

60. De acuerdo con lo expuesto, se tiene que la indebida intervención del Ejecutivo Local impactó en el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos combatido, pues la decisión del Congreso partió de una cifra no propuesta por el órgano constitucional autónomo.

61. En ese contexto, al resultar fundado lo aducido en el primer concepto de invalidez, ha lugar a declarar la inconstitucionalidad del Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, en específico el presupuesto asignado a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

62. Como resultado de lo anterior, es innecesario emprender el estudio del resto de conceptos de invalidez, según la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIX, junio de 2004, P./J. 37/2004, página 863, registro digital: 181398)

VIII. EFECTOS.

63. Los artículos 41, fracción IV y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos,²⁸ establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que se surtirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

64. Al haberse declarado la invalidez del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, en la porción ya apuntada, y para subsanar la inconstitucionalidad planteada, lo procedente es que el Poder Legislativo del Estado de Morelos analice y determine lo que en derecho corresponda respecto al anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021, que contiene una cifra de \$37'177,718.48 (treinta y siete millones ciento setenta y siete mil setecientos dieciocho pesos 48/100 M.N.), para lo cual deberá determinar si es dable autorizar o modificar los recursos a lo aprobado originalmente; y de estimar en uso de su facultad exclusiva, que autoriza recursos adicionales deberá tomar las medidas indispensables para que se haga la transferencia efectiva de recursos a la Comisión actora.

65. Empero, si la decisión que adopte el Poder Legislativo se define en el sentido de no atender la propuesta presentada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, deberá motivar esa decisión, ya que, aun cuando tiene facultad para variar el proyecto de Presupuesto de Egresos que sea sometido a su consideración, esto deberá efectuarse observando el principio de legalidad.

²⁸ **"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."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



66. La declaratoria de invalidez decretada en esta sentencia surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutiveos al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

67. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, únicamente en lo que toca al monto autorizado para la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, en los términos precisados en el apartado VII y para los efectos fijados en el apartado VIII de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de la Ministra y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia y a la oportunidad. La Ministra Ríos Farjat se ausentó durante esta votación.



Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados IV y V relativos, respectivamente, a la legitimación y a las causas de improcedencia. La señora Esquivel Mossa votó en contra. La Ministra Ríos Farjat se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de la Ministra y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de tener como impugnada a la ley de ingresos reclamada, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de tener como impugnada a la ley de ingresos reclamada, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de tener como impugnada a la ley de ingresos reclamada, respecto del apartado VI relativo a la precisión de la litis. La Ministra Ríos Farjat se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de cinco votos de la Ministra y de los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, así como la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos correspondiente al ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, expedida mediante el Decreto Número Mil Ciento Seis, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del Decreto



Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, únicamente en lo que toca al monto autorizado para la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que el Poder Legislativo del Estado analice lo que en derecho corresponda respecto del anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno y resuelva si es dable autorizar o modificar los recursos a lo aprobado originalmente, y 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de siete de diciembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil dieciocho.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 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 13 de junio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 34/2021.

TEMA. Violaciones invalidantes del procedimiento legislativo.

1. En sesión de siete de diciembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar fundada la acción de inconstitucionalidad de mérito. En consecuencia, se declaró la invalidez del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021, únicamente en lo que toca al monto autorizado para la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

I. Razones de la mayoría.

2. En un primer momento, la sentencia califica de infundados los argumentos tendientes a evidenciar que existió una violación en el proceso legislativo, ya que se consideró, sin justificación, que la discusión de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado era de obvia y urgente resolución. Ello sobre la base de que desde la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020, el Tribunal Pleno se pronunció en el sentido de que no hace falta que exista una justificación expresa para abreviar las etapas del proceso legislativo en caso de urgencia, pues dicha urgencia puede ser apreciada de forma tácita.

3. En segundo lugar, se calificó como fundado el argumento relativo a que el Presupuesto de Egresos impugnado era el resultado de actos violatorios a los principios de legalidad y de autonomía presupuestal, ya que el Ejecutivo no tiene atribuciones para modificar el anteproyecto de presupuesto de Comisión actora; y el Poder Legislativo tiene entonces la obligación de ejercer su facultad con base en lo que le propone el órgano constitucional autónomo y, en su caso, motivar si atiende o no a lo que le solicita éste, pero no decidir tomando en cuenta una suma introducida por una autoridad que carece de facultades para ello.

II. Razones del disenso.

4. Si bien en el fondo voté por la invalidez del Presupuesto de Egresos impugnado, lo hice obligado por la mayoría, ya que respetuosamente difiero del criterio



mayoritario que desestima las violaciones al procedimiento legislativo, pues en mi opinión, sí existieron violaciones invalidantes del proceso legislativo, como lo expongo a continuación:

5. Se debe partir de la base de que en términos de los artículos 82, 107 y 108 del Reglamento del Congreso Estatal, se deberá dar publicidad a los dictámenes que sean programados en el orden del día, el cual se deberá hacer del conocimiento de los diputados con veinticuatro horas de anticipación a la sesión correspondiente.
6. En el caso, esto no sucedió, pues en la propia sesión se adicionaron al orden del día los dictámenes correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos. En ese sentido, considero que ello viola los principios básicos de la democracia parlamentaria, que presupone, justamente, que existe información completa y anticipada de qué dictámenes se discutirán y de su propio contenido, para que la participación se base en un conocimiento informado y razonado del documento respectivo.
7. En segundo lugar, tampoco puedo compartir la decisión de desestimar el argumento de que no hacía falta que existiera una justificación expresa para calificar el asunto como urgente y, por ende, abreviar las etapas del proceso, ya que dicha urgencia podría ser apreciada de forma tácita.
8. Tal como voté en la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020, que cita el proyecto como precedente, estimo que este tipo de violaciones sí tienen un potencial invalidante, pues el Poder Legislativo tiene la obligación de argumentar porque una iniciativa tiene el carácter de urgente; ello, ya que a consecuencia es la abreviación de las etapas procedimentales ordinarias, lo que por definición, debería de darse sólo en casos excepcionales.
9. En consecuencia, considero que el debate y la votación no tuvieron la calidad democrática constitucionalmente exigida para considerarse válidas.
10. Por tanto, en mi opinión, lo procedente era considerar fundado el argumento relativo a que existieron violaciones invalidantes del procedimiento legislativo y, en consecuencia, declarar la invalidez de las normas impugnadas.

Este voto se publicó el viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA CONOCER DE UN CONFLICTO ENTRE EL PODER JUDICIAL Y LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS, EN EL QUE SE IMPUGNA UN DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE DEJA SIN EFECTOS UNO DIVERSO POR EL QUE SE EXPIDEN LOS NOMBRAMIENTOS A LOS MAGISTRADOS A QUE SE REFIERE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA DEL DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS TRECE, QUE REFORMÓ LA CONSTITUCIÓN LOCAL.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE MORELOS, TIENE REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL LOCAL (ARTÍCULO 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN EL JUICIO (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN EL JUICIO (ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL HABER CESADO EN SUS EFECTOS LA NORMA CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL DECRETO IMPUGNADO ("DECRETO NÚMERO DOS MIL



SEISCIENTOS DIEZ, POR EL QUE SE EXPIDEN LOS NOMBRAMIENTOS A LOS MAGISTRADOS A QUE SE REFIERE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA, DEL DECRETO NÚMERO 1613, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL «TIERRA Y LIBERTAD» NÚMERO 5477, DE FECHA VEINTICUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE Y QUE HAN QUEDADO PRECISADOS EN LA PARTE CONSIDERATIVA DEL PRESENTE.", ASÍ COMO EL "DECRETO NÚMERO CUATROCIENTOS VEINTISIETE, POR EL QUE SE DEJA SIN EFECTOS EL DECRETO NÚMERO DOS MIL SEISCIENTOS DIEZ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL «TIERRA Y LIBERTAD», CON FECHA 30 DE MAYO DE 2018, POR EL QUE SE EXPIDEN LOS NOMBRAMIENTOS A LOS MAGISTRADOS A QUE SE REFIERE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA, DEL DECRETO NÚMERO 1613, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL «TIERRA Y LIBERTAD» NÚMERO 5477, DE FECHA VEINTICUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE.").

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS RESPECTO DE TODOS LOS ACTOS QUE SE EMITAN CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN DECLARADA INVÁLIDA PREVIAMENTE POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 306/2019. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 14 DE JULIO DE 2020. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

México, Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día catorce de julio de dos mil veinte.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Mediante escrito recibido el dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María



del Carmen Verónica Cuevas López, ostentándose como presidenta del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de las normas generales y acto que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:¹

2. **Autoridades demandadas:**

- Poder Legislativo del Estado de Morelos.
- Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- El secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

3. **Normas generales y acto cuya invalidez se demanda:**

• Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios del Decreto **Cuatrocientos Veintisiete** [427], publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5743, de fecha diez de septiembre de dos mil diecinueve, que contiene el acuerdo parlamentario indebidamente remitido como decreto por el Poder Legislativo para su publicación, por el que se deja sin efectos el Decreto Dos Mil Seiscientos Diez, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", con fecha treinta de mayo de dos mil dieciocho, por el que se expiden los nombramientos a los Magistrados a que se refiere la disposición transitoria tercera, del Decreto Número Mil Seiscientos Trece 1613, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5477, de fecha veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.

4. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso narrados en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

I. El veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número cinco mil cuatrocientos setenta y siete, el Decreto Mil Seiscientos Trece, por el que se reformaron y derogaron diversas disposicio-

¹ Fojas 1 a 37 del expediente.



nes de la Constitución del Estado de Morelos, entre las que se destaca que la duración del cargo de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, es de catorce años a partir de la protesta constitucional y respecto de los Magistrados que se encuentren en funciones en el Tribunal Superior de Justicia, Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes y Tribunal de Justicia Administrativa, todos del Estado de Morelos, por única ocasión durarán en dicho cargo hasta cumplir veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación.

II. El quince de febrero de dos mil dieciocho, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número cinco mil quinientos setenta y ocho, el Decreto Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, en el que se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Morelos, en la que en esencia se determinó que ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, podía volver a ocupar dicho cargo; asimismo, que en ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo podrían rebasar catorce años en el cargo.

III. El treinta de mayo de dos mil dieciocho, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5602, el Decreto Dos Mil Seiscientos Diez [2610], por el que se expidieron los nombramientos ampliados de los Magistrados en activo al momento de publicar la reforma constitucional, en los términos a que se refiere la disposición transitoria tercera del diverso Decreto Mil Seiscientos Trece, que determinaba la duración de dichos funcionarios para permanecer en el cargo hasta por veinte años.

IV. El veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado de Morelos, a través de acuerdo parlamentario, determinó dejar sin efectos el Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez [2610], publicado el treinta de mayo de dos mil dieciocho, bajo el razonamiento de que, al interpretarse la disposición transitoria vigésima del Decreto Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve [2589], publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de febrero de dos mil dieciocho, que refiere la derogación de todas aquellas disposiciones legales que se opusieran al citado decreto; estimaron que al haberse modificado el artículo 89, párrafo sexto, de la citada Constitución, había quedado sin efectos la ampliación por seis años del nombramiento de los Magistrados del Poder Judicial del Estado



de Morelos, para lo cual, remitieron el citado acuerdo parlamentario al Poder Ejecutivo Estatal como Decreto Cuatrocientos Veintisiete [427] para su respectiva publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad".

V. En consecuencia, el Poder Ejecutivo Estatal determinó observar el citado acuerdo parlamentario y, el cuatro de julio de dos mil diecinueve, lo remitió como decreto al Poder Legislativo Local.

VI. En virtud de lo anterior, el uno de septiembre de dos mil diecinueve se declaró la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional, por lo que la Diputación Permanente analizó las observaciones realizadas por el Ejecutivo del Estado del Decreto Cuatrocientos Veintisiete, siendo publicado el diez siguiente.

5. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** A continuación se sintetizan los conceptos de invalidez planteados.

- En cuanto al primer concepto de invalidez, se señala que el decreto impugnado, al haber sido emitido por el Congreso del Estado de Morelos y en el que se determinó dejar sin efectos el diverso Decreto Dos Mil Seiscientos Diez, partió de una premisa falsa, causándole un detrimento al Poder Judicial del citado Estado, en virtud de que dicha determinación trastoca la permanencia de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, por lo que se viola la división de poderes, autonomía e independencia, establecidos en los artículos 40, 41, 49, 116 y 133 de la Constitución Federal, así como los numerales 86 y 89 de la Constitución Local; ello es así, ya que los acuerdos parlamentarios no pueden efectuar cambios en el régimen legal de un Estado ni realizar cambio de situaciones jurídicas de los integrantes de otro Poder.

- Que el acuerdo parlamentario reclamado carece de fundamentación y motivación, ya que éste fue remitido bajo la figura jurídica de decreto, por lo que la Legislatura del Estado inobservó lo dispuesto por el artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos, en el que se establecen los trámites para la formación de las reformas, derogación o abrogación de leyes o decretos.



- Que se viola en perjuicio del Poder Judicial lo establecido en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, ya que el actuar de las autoridades demandadas trastoca la autonomía e independencia de la actora, ya que pasó por alto lo establecido respecto de las circunstancias únicas bajo las cuales se ampliaría el término del nombramiento a favor de los Magistrados en activo, por ende, indica que pretenden ser privados de su cargo en datas inferiores a las otorgadas en una disposición transitoria de la reforma constitucional.

6. CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** La parte actora estima violados los artículos 40, 41, párrafo primero, 113, 114, 115, fracciones I y IV, párrafo primero, 116 párrafo primero, 126, 128 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número **306/2019**, y por razón de turno designó al Ministro Luis María Aguilar Morales, como instructor del procedimiento, por tratarse de un asunto relacionado con la acción de inconstitucionalidad 20/2017.

8. Mediante proveído de veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió la demanda promovida por María del Carmen Verónica Cuevas López, quien se ostenta como presidenta del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, en representación de dicho Poder estatal, y tuvo como demandados **al Poder Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos**, ordenó emplazarlos para que formularan su respectiva contestación, requiriéndolos para que, al dar la contestación de demanda, enviaran copia certificada de las documentales relacionadas, antecedentes legislativos y un ejemplar del Periódico Oficial de la publicación del decreto impugnado; por otro lado, ordenó formar cuaderno incidental para la solicitud de suspensión realizada por la Magistrada actora, concediéndola para que no se ejecute el Decreto Cuatrocientos Veintisiete [427], publicado en el Periódico Oficial Local el diez de septiembre de dos mil diecinueve, por el que se deja sin efectos el diverso Decreto Dos Mil Seiscientos Diez [2610] y con ello



no se suspendan los nombramientos a que se refiere la disposición transitoria tercera del Decreto Mil Seiscientos Trece [1613], de quienes actualmente ostentan los cargos de Magistrados del Poder Judicial del Estado de Morelos, hasta en tanto se resuelva el fondo del presente asunto.

9. Por último, ordenó dar vista al fiscal general de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera, quien se abstuvo de formular opinión.

10. SEXTO.—Contestación a la demanda.

11. Contestación a la demanda por parte del Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos. La Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal y el secretario de Gobierno de la referida entidad, de manera coincidente, en síntesis, contestaron lo siguiente:

- Que el Congreso del Estado de Morelos al haber determinado dejar sin efectos el Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de treinta de mayo de dos mil dieciocho, actuó conforme a sus facultades.

- Que quien cuenta con la facultad discrecional para formular o no observaciones a los decretos que apruebe el Congreso del Estado es el titular del Poder Ejecutivo, lo que comúnmente se denomina derecho de veto, las que puede realizar libremente, ya que no existe disposición constitucional que limite el ejercicio de ese derecho.

- Que se determinó retirar las observaciones realizadas al Decreto Cuatrocientos Veintisiete [427], tomando en consideración el veto como un medio de control político, al representar un contrapeso a la actividad del Poder Legislativo, y cuando la materia de lo impugnado verse sobre asuntos que corresponden a cuestiones de índole política, éstos no están sujetos a control jurisdiccional.

12. Contestación a la demanda por parte de la LIV Legislatura del Estado de Morelos. El presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, contestó en esencia lo siguiente:



Que es cierto que la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Morelos, convocó a los diputados integrantes de la Quincuagésima Cuarta Legislatura, al primer periodo extraordinario de sesiones, en el segundo receso del primer año de ejercicio constitucional, en el que se propuso que se conociera, discutiera y resolviera el decreto reclamado.

13. SÉPTIMO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el veintisiete de enero de dos mil veinte tuvo verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, por formulados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

14. PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto segundo, fracción I del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que se impugna un decreto mediante el cual se deja sin efectos uno diverso por el que se expiden los nombramientos a los Magistrados a que se refiere la disposición transitoria tercera del Decreto Número Mil Seiscientos Trece, que reformó la Constitución Local.

15. SEGUNDO.—**Oportunidad.** A continuación procede analizar la oportunidad en la presentación de la demanda, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

16. El Poder Judicial del Estado de Morelos impugna el Decreto **Cuatrocientos Veintisiete** [427], publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5743, de diez de septiembre de dos mil diecinueve.



17. De conformidad con el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,² tratándose de normas generales, el plazo para la promoción de controversias constitucionales será 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.

18. En el caso, el decreto impugnado, fue publicado en el medio de difusión oficial del Estado de Morelos el diez de septiembre de dos mil diecinueve; por tanto, el plazo para promover la demanda **transcurrió del once de septiembre al dos de octubre de dos mil diecinueve**, descontándose los días catorce, quince, dieciséis, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de septiembre, todos de la misma anualidad; de conformidad con los artículos 2³ y 3⁴ 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 los artículos 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

19. En consecuencia, toda vez que la demanda de controversia constitucional se presentó el dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción, es evidente que su presentación fue oportuna.

20. TERCERO.—**Legitimación activa.** La parte actora es el Poder Judicial del Estado de Morelos quien cuenta con legitimación activa en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados

² "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."

³ "Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

⁴ "Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles; y,

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



Unidos Mexicanos;⁵ por tanto, queda acreditada la legitimación del Poder promovente.

21. Ahora bien, suscribe la demanda la presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la entidad, María del Carmen Verónica Cuevas López, quien anexó copia certificada del acta de la sesión extraordinaria del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de cuatro de mayo de dos mil dieciocho, de la que se advierte que fue nombrada presidenta para el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil dieciocho al diecisiete de mayo de dos mil veinte, y cuyas atribuciones para ostentar la representación jurídica del Poder actor están previstas en el artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.⁶

22. CUARTO.—**Legitimación pasiva.** En el referido auto de admisión de veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve, se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

23. El Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por el diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión de la junta previa iniciada el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho y concluida el treinta siguiente, en la cual consta su designación en tal cargo⁷ y sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.⁸

⁵ "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: ... h). Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

⁶ "Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia."

⁷ Fojas 324 a 329, del cuaderno principal.

⁸ "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:

"... XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."



24. Sin que pase desapercibido que el periodo de Alfonso de Jesús Sotelo Martínez como presidente de la Mesa Directiva finalizó el treinta y uno de agosto de dos mil diecinueve; no obstante, de conformidad con el artículo 32, segundo párrafo, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, en caso de falta de elección de Mesa Directiva para el segundo y tercer años de la Legislatura; el ya nombrado continuará en funciones hasta el cinco del siguiente mes o hasta que sea designada una nueva Mesa Directiva.⁹ En ese sentido, toda vez que no obra constancia del nombramiento de un nuevo cuerpo directivo, debe entenderse que se surte la segunda hipótesis del referido artículo 32, segundo párrafo, por lo que se reconoce legitimación a aquél como representante del Poder Legislativo del Estado de Morelos.

25. El Poder Ejecutivo del Estado fue representado por Samuel Soto Salgado, en su carácter de consejero jurídico y representante del Poder Ejecutivo de la entidad, quien acreditó su personalidad con las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de ocho de noviembre de dos mil dieciocho,¹⁰ en el que consta el nombramiento que le otorgó el gobernador del Estado de Morelos el uno de octubre de dos mil dieciocho;¹¹ cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en la fracción II del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.¹²

26. Finalmente, Pablo Héctor Ojeda Cárdenas comparece con el carácter de secretario de Gobierno del Estado de Morelos, personalidad que acreditó con

⁹ **Artículo 32.** La Mesa Directiva será la responsable de coordinar los trabajos legislativos del Pleno, así como de las comisiones y comités del Congreso del Estado. Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

"El presidente de la Mesa Directiva, conduce las sesiones del Congreso del Estado y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos se aplique lo dispuesto en la Constitución y en la presente ley. En caso de falta de nombramiento de Mesa Directiva para el segundo y tercer año legislativo, la Mesa Directiva en turno continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes, o hasta que se nombre la nueva Mesa Directiva.

"La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad."

¹⁰ Fojas 147 a 157 del expediente principal.

¹¹ Foja 155 vuelta del cuaderno principal.

¹² **Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"... II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de ocho de noviembre de dos mil dieciocho,¹³ en el que consta el nombramiento que le otorgó el gobernador del Estado de Morelos el uno de octubre de dos mil dieciocho.¹⁴

27. Dicho funcionario cuenta con legitimación pasiva en la causa para comparecer a juicio, en términos de lo dispuesto por los artículos 74 de la Constitución Política del Estado de Morelos¹⁵ y 21, fracción XXXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,¹⁶ de los cuales se advierte que al secretario de Gobierno le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, la de dirigir, administrar y publicar el Periódico Oficial de la referida entidad.

28. Conforme a lo anterior, se considera que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les atribuye el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos Poderes y órganos.

29. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Este Pleno advierte que en el presente caso sobreviene la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber cesado en sus efectos la norma cuya invalidez se demanda en esta controversia constitucional, por las razones que enseguida se señalan.

¹³ Fojas 147 a 157 del expediente principal.

¹⁴ Fojas 123 vuelta del cuaderno principal.

¹⁵ **Artículo 74.** Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá secretarios de despacho, un consejero jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones.

"Se consideran secretarios de despacho, el secretario de Gobierno y los demás funcionarios públicos que con ese carácter determine la ley. ...".

¹⁶ **Artículo 21.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:

"...

"XXXIV. Dirigir, administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'; ..."



30. El citado precepto legal, prevé como causa de improcedencia de la controversia constitucional la cesación de los efectos de la norma general o acto impugnado, en los siguientes términos:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

31. Por otra parte, los artículos 105, fracción I y III (en lo conducente), y penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su Ley Reglamentaria establecen:

"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:

"...

"III. ... La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

"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."

32. El alcance de las disposiciones reproducidas, en cuanto a la cesación de efectos se refiere, ha sido interpretada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal



en la jurisprudencia P./J.54/2001, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, correspondiente al mes de abril de dos mil uno, página ochocientos ochenta y dos, cuyos rubro y texto son:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."

33. De la jurisprudencia transcrita, se desprende que en tratándose de la controversia constitucional se actualiza la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, **cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron**, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.

34. Ahora bien, con el objeto de evidenciar la actualización del motivo de improcedencia en mención, es necesario señalar que es un hecho notorio en tér-



minos del artículo 88¹⁷ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, conforme al artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁸ los cuales pueden invocarse aun cuando éstos no hayan sido alegados ni probados por las partes, que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **en sesión de trece de julio de dos mil veinte, declaró la invalidez total del artículo tercero transitorio del Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613)**, por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.

35. Al respecto, es necesario precisar que el *"Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613) por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos"*, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete,¹⁹ en la disposición transitoria tercera que fue declarada inválida en la acción de inconstitucionalidad en mención, se dispuso:

"Tercera. Los Magistrados que se encuentren en funciones en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al hacerse la declaratoria a la que se refiere la disposición transitoria primera, **por esta única ocasión, durarán en su encargo hasta cumplir veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación**, sin perjuicio de la aplicación de la disposición constitucional que establece el retiro forzoso por razón de edad y gozarán del haber de retiro en la forma y términos que determinen los ordenamientos correspondientes."

¹⁷ "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

¹⁸ "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

¹⁹ A través del cual se reforman, entre otros, los artículos 89, párrafos segundo, quinto, sexto, décimo, décimo primero y décimo segundo, 109 Bis, párrafos sexto y octavo, 109 ter, párrafos tercero, quinto y sexto, el párrafo segundo de la fracción XXXVII del artículo 40, los párrafos tercero, octavo y noveno del artículo 89, el párrafo séptimo del artículo 109 bis y el párrafo cuarto del artículo 109 Ter y el artículo tercero transitorio.



36. Como se advierte en la disposición transitoria declarada inválida, se preveían las condiciones de temporalidad en el cargo de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que se encontraban en funciones al hacerse la declaratoria a la que se refiere la disposición transitoria primera.²⁰

37. Posteriormente, se emitió el diverso Decreto Dos Mil Seiscientos Diez (2610), de treinta de mayo de dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5602, en el que se estableció, en lo conducente, lo siguiente:

"CONSIDERANDOS:

"1. La Junta Política y de Gobierno del Congreso del Estado es competente para conocer y dictaminar el presente asunto, en términos de la fracción VII del artículo 50 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

"2. Que la referida disposición transitoria sólo dispone que: 'Los Magistrados que se encuentren en funciones ...', es decir, que ya fueron designados por el Pleno del Congreso del Estado de Morelos, tienen un nombramiento vigente al momento de la declaratoria de validez de las reformas mencionadas y hoy en día.

"3. Por lo tanto, **sólo se trata de materializar la multicitada disposición transitoria tercera, que únicamente prolonga por hasta (sic) los veinte años la designación original de los Magistrados en funciones que encuadran en dicha hipótesis.**

"4. Sin embargo, resulta necesario el presente acuerdo, que faculte a la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos para emitir nuevos nombramientos de los Magistrados cuya condición se ajuste a lo previsto en dicha disposición transitoria y así dar certeza a dichos funcionarios y a los justiciables,

²⁰ "Primera. Aprobado el presente decreto por el Poder Reformador Local y hecha la declaratoria correspondiente, remítase al titular del Poder Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano oficial de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, conforme lo dispuesto por los artículos 44 y 70, fracción XVII inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos".



sobre sus funciones y atribuciones a partir de que culmine su periodo de designación original.

"5. De acuerdo con los decretos de designación originales de los Magistrados sujetos a ampliación de sus periodos de ejercicio se establece lo siguiente:

"...

"Con el fin de materializar las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, sobre los tribunales de nuestro Estado, publicadas con fecha veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, contenidas en el Decreto 1613, mediante Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5477 y sin perjuicio de la aplicación de la disposición constitucional que establece el retiro forzoso de los Magistrados por razón de edad emite el siguiente:

"...

"Por lo anteriormente expuesto, esta LIII Legislatura ha tenido a bien expedir el siguiente:

"Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez

"Por el que se expiden los nombramientos a los Magistrados a que se refiere la disposición transitoria tercera, del Decreto Número 1613, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5477, de fecha veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete y que han quedado precisados en la parte considerativa del presente.

"Único. Se expiden los nombramientos a los Magistrados a que se refiere la disposición transitoria tercera, del Decreto Número 1613, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5477, de fecha veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete y que han quedado precisados en la parte considerativa del presente acuerdo."

38. De lo transcrito se advierte que, con motivo de la entrada en vigor del Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613), y a fin de acatar lo dispuesto en su transitorio tercero, se emitió el diverso Decreto Dos Mil Seiscientos Diez (2610), de treinta de mayo de dos mil dieciocho, en el que se expidieron los nombramientos



a los Magistrados que se refiere la invalidada disposición tercera transitoria, y se precisó la fecha de terminación de cargo de cada uno de los veinte Magistrados involucrados, de acuerdo con la reforma respectiva, en los términos siguientes:

30 de mayo de 2018

PERIÓDICO OFICIAL

Página 3

NOMBRE DEL MAGISTRADO	FECHA DE DESIGNACIÓN	NO. DE PERIÓDICO OFICIAL	NO. DE DECRETO	TERMINACIÓN DEL CARGO DE ACUERDO CON LA REFORMA
CUEVAS LÓPEZ MARÍA DEL CARMEN VERÓNICA	CINCO DE JULIO DE DOS MIL CINCO	4402	729	CUATRO DE JULIO DE DOS MIL VEINTICINCO
BAHENA ORTIZ ROCIO	DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL SEIS	4450	1056	DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL VEINTISÉIS
GONZALEZ GARCÍA JOSÉ VALENTÍN	DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL SEIS	4450	1056	DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL VEINTISÉIS
FALCÓN VEGA MIGUEL ÁNGEL	DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL SEIS	4450	1056	DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL VEINTISÉIS
LARA CHAVEZ NADIA LUZ MARÍA	CATORCE DE FEBRERO DE DOS MIL OCHO	4593	584	TRECE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIOCHO
GARDUÑO GONZALEZ ÁNGEL	VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL NUEVE	4730	1569	VEINTIOCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTINUEVE
FRANCO ZAVALETA MARÍA IDALIA	VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL NUEVE	4730	1569	VEINTIOCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTINUEVE
ARENAS ANGELES CARLOS IVÁN	VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL NUEVE	4730	1569	VEINTIOCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTINUEVE
JASSO DÍAZ RUBÉN	VEINTINUEVE DE JULIO DE DOS MIL NUEVE	4730	1569	VEINTIOCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTINUEVE
FLORES LEÓN ELDA	VENTICINCO DE MARZO DE DOS MIL TRECE	5078	430	VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL TREINTA Y TRES
RENDÓN MONTEALEGRE BERTHA LETICIA	UNO DE ENERO DE DOS MIL TRECE	4949	1996	TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIOCHO
DÍAZ CARBAJAL MANUEL	UNO DE ENERO DE DOS MIL TRECE	4949	1996	TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL TREINTA Y DOS
ELIZALDE FIGUEROA JUAN EMILIO	UNO DE ENERO DE DOS MIL TRECE	4949	1996	TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL TREINTA Y DOS
GAMBOA OLEA LUIS JORGE	CUATRO DE JUNIO DE DOS MIL CATORCE	5199	1472	VEINTISIETE DE JUNIO DE DOS MIL TREINTA Y CUATRO
AQUINO CELIS MARÍA DEL CARMEN	CUATRO DE JUNIO DE DOS MIL CATORCE	5199	1472	VEINTISIETE DE JUNIO DE DOS MIL TREINTA Y CUATRO
ESTRADA CUEVAS JORGE ALBERTO	DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL SEIS	4450	1061	DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL VEINTISÉIS
JASSO DÍAZ MARTÍN	DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL SEIS	4450	1061	DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL VEINTISÉIS
GARCÍA QUINTANAR MANUEL	VEINTIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL QUINCE	5325	1761	VEINTISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL TREINTA Y CINCO
GONZÁLEZ CEREZO JOAQUÍN ROQUE	VEINTIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL QUINCE	5325	1761	VEINTISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL TREINTA Y CINCO
PÉREZ GUÉMES Y OCAMPO ANA VIRINIA	UNO DE ENERO DE DOS MIL OCHO	4573	528	31 DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTISIETE



39. Posteriormente, en el Decreto Cuatrocientos Veintisiete [427], publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el diez de septiembre de dos mil diecinueve, que constituye el acto impugnado en esta controversia, se determinó lo siguiente:

"Único. Se deja sin efectos el Decreto 2610, de fecha 30 de mayo de 2018, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5602, por el que se expiden los nombramientos a los Magistrados a que se refiere la disposición transitoria tercera, del Decreto Número 1613, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5477, de fecha veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete."

40. De lo anterior se advierte que el acto impugnado contiene un punto de acuerdo parlamentario aprobado por el Congreso del Estado de Morelos, en el que se determinó dejar sin efectos el Decreto Número Dos Mil Seiscientos Diez, publicado el treinta de mayo de dos mil dieciocho, en relación con la emisión de los nuevos nombramientos de los *"Magistrados a que se refiere la disposición tercera del Decreto Número 1613"*.

41. En ese sentido, se advierte que cesaron los efectos del acto impugnado, en tanto que, como expresamente se menciona en el acto materia de esta controversia, **su objeto es dejar insubsistente el diverso Decreto Dos Mil Seiscientos Diez (2610) en el que, a su vez, se acató lo ordenado en el artículo tercero transitorio del Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613), en relación con la extensión de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que se encontraban en funciones cuando entró en vigor la reforma constitucional local.**

42. Por tanto, **al haberse declarado por este Pleno la invalidez del artículo tercero transitorio del Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613), la consecuencia jurídica de esa invalidez es la cesación de los efectos de todos los**



actos que se hayan emitido con base en esa disposición, entre los que se encuentran tanto el Decreto Dos Mil Seiscientos Diez (2610), de treinta de mayo de dos mil dieciocho, en el que se expidieron los nombramientos a los Magistrados que se refiere la invalidada disposición tercera transitoria, como **el diverso Decreto cuatrocientos veintisiete [427], en el que se dejaron sin efectos esos nombramientos, y que constituye el acto impugnado mediante esta controversia constitucional.**

43. Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicada a contrario sensu:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECLARA LA INVALIDEZ DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, COMO CONSECUENCIA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, DEBE ESTIMARSE QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DE AQUÉLLA, POR LO QUE PROCEDE SOBRESER EN EL JUICIO. La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad en términos del numeral 65 de la ley citada, se actualiza si mientras se tramita una acción de inconstitucionalidad en contra de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez con efectos absolutos de dicha norma, también impugnada en una controversia constitucional, pues es claro que han cesado sus efectos, lo que determina sobreseer en el procedimiento relativo, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley de la materia."

44. No pasa inadvertido lo dispuesto en el artículo 105, penúltimo párrafo, constitucional, que señala:

"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:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

45. Al respecto, debe precisarse que, atendiendo a lo resuelto en la referida acción de inconstitucionalidad 20/2017, respecto del artículo tercero transitorio del Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613), **uno de los efectos de la invalidez será la insubsistencia de los nombramientos otorgados en Decreto Dos Mil Seiscientos Diez (2610), de treinta de mayo de dos mil dieciocho, mediante los cuales se realizó la extensión del periodo del ejercicio del cargo de los Magistrados** a los que se refiere la invalidada disposición tercera transitoria, lo cual **de ninguna manera puede interpretarse en el sentido de que los Magistrados que se encontraban en el supuesto de dicha disposición transitoria hayan perdido los derechos inherentes a su cargo, sino simplemente que a esos funcionarios les serán aplicables las condiciones de permanencia, temporalidad, ratificación e inamovilidad, vigentes al momento en que se expidió el nombramiento que cada uno de ellos ostentaba hasta antes de la entrada en vigor del Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613)**, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, cuya disposición transitoria fue declarada inválida.



46. Lo anterior, en el entendido de que **cualquier consecuencia colateral derivada de la insubsistencia de los actos derivados del artículo tercero transitorio del Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613), declarado inválido, que pudiera tener repercusión respecto de alguno de los funcionarios, en lo individual, tendría que ser, en su caso, motivo de impugnación por las vías legales correspondientes, pero esa circunstancia no implica que en el caso subsista la materia de análisis en este asunto**, toda vez que, como lo ha sostenido esta Suprema Corte en diversos precedentes, la materia de impugnación en las controversias constitucionales se constriñe a la posible invasión de la esfera competencial del actor, pues la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección de las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, Poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causarle un perjuicio o privarle de un beneficio al ente promovente y, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, Poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Lo anterior, debido a que no podría llegarse al extremo de que, vía controversia constitucional, se pueda plantear la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales.²¹

²¹ Lo que se advierte de la tesis de jurisprudencia P./J. 83/2011 (9a.), del Tribunal Pleno, cuyos datos de identificación y rubro son: Décima Época, registro digital: 160588, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 429, aplicable análogamente al caso, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE."



47. Atendiendo a lo expuesto, se hace evidente que la posible invasión de esferas cesó en sus efectos al haberse declarado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de trece de julio de dos mil veinte, la invalidez del artículo tercero transitorio del Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613), por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.

48. Por consiguiente, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede sobreseer en la presente controversia constitucional, de conformidad con la fracción II del artículo 20 del propio ordenamiento legal, que señala:

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el ejercicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

49. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat,



Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreeser en la presente controversia constitucional. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

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.

En la sesión privada ordinaria celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte se aprobó el texto del engrose relativo a la controversia constitucional 306/2019, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 114/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, noviembre de 2004, página 588, con número de registro digital: 180215.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 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 20 de junio 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. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO DE GARCÍA, NUEVO LEÓN.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERAL 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. 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 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. 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).

VIII. 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).

IX. 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).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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), I), 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.

XIII. 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).

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

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

XVI. 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 A 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 PREVISTAS 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).

XVII. 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).

XVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ES INFUNDADA LA SUPUESTA OMISIÓN 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).

XIX. 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.

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

XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. 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 (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, Y 3o. DE LA LEY DE PLANEACIÓN).

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

XXIII. 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.

XXIV. 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.

XXV. 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.

XXVI. 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).

XXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS DEFINICIONES DE CONSEJO NACIONAL, DENSIFICACIÓN, DESARROLLO METROPOLITANO, ESPACIO EDIFICABLE, SECRETARÍA, USO DE SUELO, ZONA METROPOLITANA, ZONIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN PRIMARIA Y ZONIFICACIÓN SECUNDARIA, ESTA-



BLECIDAS 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).

XXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL DE LOS PRINCIPIOS APLICABLES A SU PLANEACIÓN, REGULACIÓN, Y GESTIÓN PARA ORIENTAR LA POLÍTICA EN ESTA MATERIA Y EN LA DE DESARROLLO URBANO QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL ÁMBITO FEDERAL PREVISTOS EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA, NO INVADEN 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).

XXIX. 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).

XXX. 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).



XXXI. 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).

XXXII. 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).

XXXIII. 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 INVADEN 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).

XXXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES ASIGNADAS A LOS PODERES LEGISLATIVOS Y EJECUTIVOS DE LOS ESTADOS EN ESTA 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).

XXXV. 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, ENCUENTRAN SUSTENTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 11, 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).

XXXVI. 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 ESTABLECIDA 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).

XXXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MECANISMOS O INSTRUMENTOS MEDIANTE LOS CUALES SE DEBE LLEVAR A CABO SU PLANEACIÓN Y LA REGULACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA SON ACORDES A LOS CRITERIOS SOSTENIDOS POR ESTA SUPREMA CORTE 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).



XXXVIII. 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).

XXXIX. 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).

XL. 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 AL 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 FORMULACIÓN, 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).

XLII. 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 (ARTÍCULO 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 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS PROGRAMAS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS O CONURBACIONES PREVISTOS 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).

XLIII. 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).

XLIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN PARA QUE EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES Y PROGRAMAS 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).

XLV. 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).

XLVI. 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).

XLVII. 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 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 ADMINI-



NISTRAR LA 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).

XLVIII. 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 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).

XLIX. 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).

L. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CUIDADANA 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, NO INVADE 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).



LI. 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).

LII. 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).

LIII. 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).

LIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS ATRIBUCIONES RESERVADAS A LA FEDERACIÓN PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS Y VIGILAR NORMAS OFICIALES MEXICANAS Y SU CUMPLIMIENTO EN ESA MATERIA, POR CON-



DUCTO 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).

LV. 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).

LVI. 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 INVADIR 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).

LVII. 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 INVADIR 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).

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

LIX. 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).

LX. 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 INVADIRÍA 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).

LXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CONSTITUYE UN INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN A LARGO PLAZO, QUE PUEDE SER REVISADO Y ACTUALIZADO CADA 6 AÑOS, O BIEN, CUANDO OCURRAN CAMBIOS PROFUNDOS QUE PUEDAN 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).

LXII. 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).

LXIII. 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).

LXIV. 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 HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRE-



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

LXV. 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).

LXVI. 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).

LXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, NO VULNERAN LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULO 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).

LXVIII. 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).

LXIX. 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 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 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXX. 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).

LXXI. 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 DETERMINEN LA IDENTIFICACIÓN Y MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS DE SALVAGUARDA Y 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).

LXXII. 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).

LXXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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).

LXXIV. 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 (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 NORMA-



TIVA "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).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/2017. MUNICIPIO DE GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 8 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 ocho 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, César Adrián Valdés Martínez e Israel Ibarra Mancilla, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segundo del Ayuntamiento de 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 del 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 20 de octubre de 2016, 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, 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 1, 3, fracciones XII, XIX, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 7; 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 federativa 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 competencial 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 defini-



ción 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 a 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 jurídica, y 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.

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 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 1, fracciones I, II y III; 3, fracciones VII, XIV, XXXII y XXXVII; 4, fracción IV; 5; 7; 8, fracciones I, II, IV, VI, VII, X, XI, XIX, XX, XXI, XXIV, XXVII, XXVIII y XXX; 9; 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 inconcuso que el Congreso de la Unión transgrede nuestro Pacto Fundamental.

Lo mismo ocurre con la facultad dada por el Congreso de la Unión a sí mismo (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 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 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, sea aquella que resulte 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 jurídica, 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 competencias 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 (sic) 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 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 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 encuentre 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 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 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 constitucional (sic) bajo el número **15/2017** 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 catorce de marzo de dos mil diecisiete, la presidenta de la mesa

¹ Foja 278 del expediente principal.

² Fojas 279 y 280 del expediente principal.

³ Fojas 311 a 413 del expediente principal.



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.

OCTAVO.—Opinión del procurador general de la República: Este funcionario emitió opinión en el sentido de que debe declararse la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.⁶

NOVENO.—Cierre de instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, 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.⁷

DÉCIMO.—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 contro-

⁴ Fojas 466 a 573 del expediente principal.

⁵ Fojas 577 a 674 del expediente principal.

⁶ Fojas 750 a 798 del expediente principal.

⁷ Fojas 817 a 819 del expediente principal.



versia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁸ 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 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 García, 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, por considerar que transgrede diversas competencias municipales.

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,¹¹ **tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse**

⁸ "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."

⁹ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia (sic) 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 "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."



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;¹² por tanto, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el veinte de enero de dos mil diecisiete, debe concluirse que **fue promovida oportunamente.**¹³

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 Mexicanos¹⁴ 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,¹⁵ **el actor**

¹² 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.

¹³ Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja 235 del expediente principal.

¹⁴ **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."

¹⁵ **Ley reglamentaria de la materia**

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



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, suscriben la demanda de controversia constitucional, César Adrián Valdés Martínez e Israel Ibarra Mancilla, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan con las copias certificadas del Acta 01, de sesión solemne de toma de protesta e instalación del Ayuntamiento constitucional 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.¹⁶

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,¹⁷ la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda; por tanto, en el caso, **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

¹⁶ 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."

¹⁶ Fojas 236 a 243 del expediente principal.

¹⁷ **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 síndico segundo según corresponda; y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento."



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.

El artículo 105, fracción I, inciso i),¹⁸ 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,¹⁹ 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.

¹⁸ **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."

¹⁹ **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."



En este asunto 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.

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de consejero jurídico de dicho Poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el cuatro de diciembre de dos mil doce;²⁰ aunado a ello, cabe señalar que el nueve de enero de dos mil uno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación 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**",²¹ dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad con cuenta legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció María Guadalupe Murguía Gutiérrez, quien se ostenta como presidenta de su mesa directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, relativo a la toma de protesta de esa funcionaria para ocupar dicho cargo;²²

²⁰ Foja 289 del expediente principal.

²¹ "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."

²² Fojas 574 y 575 del expediente.



además, ejerce su representación legal en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;²³ por tanto, **cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional en representación de la Cámara de Diputados.**

Por la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, compareció Pablo Escudero Morales, con el carácter de presidente de la mesa directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa de dicho órgano legislativo, de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta;²⁴ y de conformidad con los artículos 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²⁵ ejerce su representación legal; por tanto, **cuenta con legitimación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.**

QUINTO.—**Causales de improcedencia.** En este apartado se analizan las causales de improcedencia alegadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

A. 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

²³ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

"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."

²⁴ Páginas 675 a 677 del expediente.

²⁵ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

"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."



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 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, es que 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 su 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 legis-



lativo 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.²⁶

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.

B. 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 materia,²⁷ 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

²⁶ 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.

²⁷ "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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



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.

Lo anterior encuentra sustento en la **jurisprudencia P./J. 129/2001**,²⁸ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO

²⁸ 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



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)

C. 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 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**,²⁹ de rubro:

siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso 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."

²⁹ 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



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

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:

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."



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. <u>Análisis de los conceptos de invalidez primero, 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, II, 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, II (sic), IV, V, VI y VII y párrafo tercero, fracciones I, II incisos a), b) y c), fracciones (sic); 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. <u>Análisis del 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	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).
DÉCIMO PRIMERO	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).
DÉCIMO SEGUNDO	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).



DÉCIMO TERCERO	Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculados con el ordenamiento territorial, vulnera 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).
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. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado C</u> (Artículo 60, fracción IX).
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. Análisis del segundo concepto de invalidez (artículo 60, fracción VII, de la ley general impugnada).
DÉCIMO SEXTO	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).
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. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado H</u> (artículo 59, fracciones VIII y IX, de la ley general impugnada).
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).

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**,³⁰ emitida por este Tribunal Pleno.

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 les correspondía conocer de ellas.

³⁰ 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."



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.

Así, en el apartado A del citado artículo 72 constitucional, se dispone que una vez que un proyecto es aprobado en la Cámara de su origen, pasa a su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo Federal, quien, si no tuviera observaciones que 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 presentes en la Cámara de su 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	<p>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> <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</p>



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).

Trámite en la Cámara Revisora

Minuta

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.

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 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, de 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 su 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**,³¹ 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,

³¹ 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."



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 38 a 160 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

Trámite en la Cámara de Origen

Turno a comisiones	<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 161 y 162 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 correspondiente (fojas 163 a 165 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
Dictamen	<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 abordaría 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>
Publicidad del dictamen	<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.³²</p>

³² La publicación del dictamen referido puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66206.



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 aceptaba la incorporación en el orden del día del dictamen en cuestión,³³ lo cual fue aceptado mediante voto aprobatorio recabado de manera económica, dispensándose también de esa misma forma la segunda lectura del dictamen en cuestión.³⁴

³³ 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."

³⁴ 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 la 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 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 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.



Discusión en el Pleno	<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>

Trámite en la Cámara Revisora

Minuta	<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 01 reverso del cuaderno de pruebas formado</p>
---------------	---

"El presidente senador Pablo Escudero Morales: Consulte la secretaría 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.

"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>con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</p>
<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 01, vuelta 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 36 a 122 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.³⁵</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 34 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 129 a 139 del cuaderno de pruebas formado con las</p>

³⁵ El dictamen en cuestión puede consultarse en la dirección electrónica siguiente: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/oct/20161012-III.pdf>.



	<p>documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</p> <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>
Trámite de regreso en la Cámara de Origen (Senado)	
Minuta	<p>El doce de octubre de dos mil dieciséis fue remitido 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 354 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
Turno a comisiones	<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 437 y 438 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
Dictamen	<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 440 a 588 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
Discusión en Pleno	<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 de decreto</p>



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.³⁶

³⁶ 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 informé 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)

"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 dictamen de la referida minuta fue aprobado finalmente en lo general, por ochenta y un votos a favor; 4 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.

"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 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 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 los artículos 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 cumplieron 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,³⁷ los dictámenes que se elaboren en tal Cámara deben publicarse en su Gaceta al menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno donde serán puestos a debate y votación.

Del mismo modo, de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara de Diputados,³⁸ 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.

Finalmente, el dictamen correspondiente a la minuta que fue turnada a las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de

³⁷ "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."

³⁸ 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."



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 aquél 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 73³⁹ 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.

Por su parte, en el artículo 64 del Reglamento de la Cámara de Diputados,⁴⁰ se dice que la inclusión de un asunto no listado en el orden del día debe reali-

³⁹ "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."

⁴⁰ "Artículo 64.



zarse 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, constituían 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 de Diputados.**⁴¹

"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."

⁴¹ El diputado promovente de la moción suspensiva señaló lo siguiente:



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

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 *quorum*, 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.

"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."

⁴² Lo anterior puede consultarse en las fojas 124 a 129 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 correspondientes, extendiendo posteriormente el turno a la Comisión de Vivienda.

Es por ello por lo 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 la 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.⁴³

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,⁴⁴ 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.

⁴³ "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 y entidades de la administración pública federal."

⁴⁴ "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, 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, 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 Municipio 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 Municipio deben ejercer sus facultades, ello sin considerar sus necesidades particulares, así como sus características políticas, sociales económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas. Lo anterior, en vista 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 transferencia 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 regirán 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 en relación con el 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, construcción, 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**,⁴⁵ y por otra, lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la **controversia constitucional 62/2011**,⁴⁶ precedentes de los que se desprende lo siguiente:

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

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.



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 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 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 Muni-



cipio 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.⁴⁷

⁴⁷ 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."



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.⁴⁸

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 des-

⁴⁸ 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."



pués 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."⁴⁹

Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos

⁴⁹ "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 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)



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, 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).

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 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.

"...

"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 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, etc., 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 socio-económica 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 éstos, 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 tienden 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.

"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."

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 éste 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, que en esencia, consiste en 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 el 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 metropolitana, 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 de 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, corres-



ponden 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 eficien-



te, 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, por 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.⁵⁰

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

⁵⁰ Al respecto resulta conducente la tesis de jurisprudencia 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.



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 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, párrafos 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 en relación con el 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 ordena 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 radio-difusión 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 a 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, en relación con 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 estas 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 manda 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 opongan 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,⁵¹ 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.

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.

⁵¹ 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.



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 urbano atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,⁵² de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria⁵³ en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

a) Considerar compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo,

⁵² "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."

⁵³ 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.



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 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**",⁵⁴ 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, fracciones 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, quinto, 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**

⁵⁴ "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.**"



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 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 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.**



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 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; y,

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 el artículo 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 urbanos, 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 coherencia 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 además 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**), así como las que se desarrollan como una continuidad en el territorio de un solo Estado (**estatales**), es que 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 casos, 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 abordadas 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 les corresponde 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 éste 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 se desprende que, la intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía cierta 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 es que **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:

"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 de 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 consistir 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 Desarrollo 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 federativas de que se trate; así como salvaguardar que las decisiones que emanen del citado Consejo, que sean de verdadera trascendencia nacional, sea aquella que resulte 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 diferentes 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, mas 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 constitucionales 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, en relación con el 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 sujetarse 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 Municipio 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, en 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, fracción I, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO TERCERO.—**Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculados con el ordenamiento territorial, vulnera 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 admi-



nistrativa 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 vinculados al ordenamiento territorial.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 8, 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 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,⁵⁵ 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 telecomunica-

⁵⁵ "Artículo 147. ...

"El Ejecutivo Federal, a través de la secretaria, 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."



ciones 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 que 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.

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 apli-



cación 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**,⁵⁶ de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE 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

⁵⁶ 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."



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.

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 recrea-



ción, 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, mas, 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, 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.

"...

"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,

"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:

"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 el 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 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 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, 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 en virtud de la ley impugnada ahora se impide que las auto-



ridades 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 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 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, primor-



dialmente, 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**⁵⁷ y **104/2009**,⁵⁸ 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.

DÉCIMO NOVENO.—**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**"; y
- 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.

⁵⁷ Por mayoría de siete votos de los 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 Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la 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 Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

⁵⁸ Por mayoría de ocho votos de los 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 Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la 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).



En términos de lo previsto en los dos últimos párrafos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal,⁵⁹ así como en el artículo 42 de la ley reglamentaria,⁶⁰ 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 expedidas por el Congreso de la Unión 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,⁶¹ a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso de la Unión.

⁵⁹ "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.

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

⁶⁰ "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."

⁶¹ 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 ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse



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, en los términos del considerando quinto, apartado C, de esta decisión.

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 resolutivo cuarto—, 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

alguna 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».



mil dieciséis, en atención a los considerandos del octavo al décimo octavo de esta determinación.

CUARTO.—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, en términos de los considerandos octavo, décimo quinto y décimo noveno de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, 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 once votos de las Ministras y 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, 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 sus apartados A, denominado "Causales invocadas por el Ejecutivo Federal" (declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal, atinentes a que el Municipio actor no tiene interés legítimo y que la demanda fue extemporánea), y B, denominado "Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión" (declarar infundada la causa de improcedencia aducida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, alusiva a que el Decreto por el que se expidió la ley general cuestionada no constituye una resolución definitiva), y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado C, denominado "Causales de improcedencia advertidas de oficio", consistente en sobreseer, de oficio, respecto de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama", así como del artículo transitorio sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los 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 Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. Las Ministras y los 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 Ministras y de los 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 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 descentra-



lización 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 Ministras y los 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 Ministras y de los 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 Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Las Ministras y los 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 Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la interpretación del artículo 117, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la interpretación del artículo



117, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, 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 Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra y los 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 Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto 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 Ministro Pérez Dayán votó en contra. Las Ministras y los 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 Ministras y 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, 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 Ministras y de los 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 Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 Terri-



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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los 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 Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 Ministro Franco González Salas y la Ministra Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebo-



lledo, 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 Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los 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 Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Franco González Salas y la Ministra Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 Ministra y los 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 Ministras y de los 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 Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los 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 densidades de las edificaciones", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron en contra, por la invalidez de la totalidad de esta fracción. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció



voto particular. Las Ministras y los 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 Ministras y 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 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 Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los 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 Ministra y los 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 Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Los 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 Ministras y de los 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 Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 noveno, 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 quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de la Ministra y de los 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 Ministras y los 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular 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 Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, página 1428, con número de registro digital: 20252.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 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 6 de junio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Votos concurrente y particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 15/2017.

En sesión celebrada el ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de García, Estado de Nuevo León, analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

A continuación, me permito expresar las razones por las que compartí en algunos casos las conclusiones alcanzadas en esta controversia constitucional, así como los motivos por los que voté en contra del criterio mayoritario en otros casos.

1. 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 (considerando octavo).

En este apartado se dio contestación a los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor, en los que sostuvo que algunos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos afectan su competencia constitucional, ya que imponen a nivel nacional 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 las construcciones, la prohibición de su separación y a suprimir la imposición de cajones de estacionamiento. En términos generales, el demandante sostiene que la ley general produce la concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de la Federación y en detrimento del Municipio.

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, 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, fracciones 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; y 93, fracción I; así como los transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos.



Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", por considerarlos violatorios de las competencias del Municipio, previstas en el diverso 115, fracción V, de la Constitución General.

En este caso **voté a favor de reconocer la validez de las normas impugnadas** de la Ley General de Asentamientos Humanos, pues todas ellas, en su conjunto y al fijar un nuevo modelo de desarrollo urbano, no vulneran las bases fijadas en la Constitución General. Al respecto, me permito expresar las razones por las que llegué a esta conclusión, y que, en términos generales, servirán como parámetro metodológico para analizar cada uno de los planteamientos que más adelante se estudiaron en esta controversia.

Efectivamente, como lo he sostenido en diversos precedentes (entre ellos la controversia constitucional 62/2011)¹ el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General establece un sistema de concurrencia en materia de asentamientos humanos que otorga al Congreso de la Unión un *título competencial sustantivo* por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer un marco normativo obligatorio en la planeación y regulación de los asentamientos humanos, con la finalidad de mantener una homogeneidad material en cuanto a los objetivos perseguidos por el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución General.²

De esta manera, el alcance de la atribución del Congreso de la Unión no se agota con la simple distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, sino que le permite definir el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos órdenes de gobierno.

Por su parte, respecto al alcance de la competencia del Congreso de la Unión he sostenido, en la controversia 62/2011 referida, que **el título sustantivo con**

¹ Controversia constitucional 62/2011, resuelta por la Segunda Sala el 11 de abril de 2012 por unanimidad de 4 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Aguilar Morales y presidente Valls Hernández.

² "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. ... 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.". **Registro digital: 161384**; Pleno; 9a. Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886.



el que cuenta no puede ampliarse hasta el grado de vaciar del todo la competencia de los Estados y Municipios, sino que se les debe dejar un tramo sustantivo de la materia, así sea mínimo; mientras que en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno, la intervención del Municipio en la materia debe ser *real y efectiva y no como un simple ejecutor*.³

Esto me parece importante precisarlo, pues ciertamente, a diferencia de lo que ha ocurrido en los asuntos en los que se ha analizado la concurrencia en materia de asentamientos humanos, en este caso se impugna **el ordenamiento que, en términos de los criterios de esta Suprema Corte, constituye uno de los parámetros de validez de las normas que emitan los distintos entes de gobierno**, lo que genera, al menos, que el parámetro de regularidad constitucional deba reducirse a lo dispuesto en la Constitución General y a las distintas finalidades que se buscan en este sistema de competencias concurrentes.

Ahora bien, frente al motivo de impugnación que se refleja en la demanda (que obliga a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, la prohibición de su separación, la densificación de construcciones, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento) y, en el que combate, en general, el sistema de reparto de competencias realizado por el legislador federal, comparto el criterio mayoritario respecto a que el modelo adoptado por el Congreso de la Unión no merma de manera alguna el ámbito competencial previsto para el orden municipal.

En efecto, considero que (analizada la legislación general en su conjunto) no existe una invasión en las competencias y en la autonomía del Municipio actor, pues incluso al revisar el contenido de la ley general impugnada podemos advertir que en su artículo 11 se señala que corresponde a los Municipios formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes y programas municipales en la materia; regular, controlar y vigilar las reservas, usos de suelo; así como la formulación, aprobación y administración de la zonificación de los centros de población que se encuentren en su territorio.⁴

³ "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.". **Registro digital: 161383**; Pleno; 9a. Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887.

⁴ "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;



De esta manera, el Municipio actor no se convierte en un simple ejecutor de la ley general, sino que tendrá una intervención real en el ejercicio de dichas facultades, aunque para ello deba observar el modelo normativo impuesto al ejercer sus facultades, lo que en todo caso deriva de lo expresamente establecido en la Constitución General, en el sentido de que los Municipios ejercerán sus atribuciones *en los términos de las leyes federales y estatales relativas*.⁵

En suma, me parece que (insisto, analizada en términos abstractos y en su conjunto, como lo impugna el Municipio) **la ley general cuestionada no vulnera las competencias de las entidades federativas ni la autonomía municipal al establecer un sistema homogéneo** de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, pues es uno de los fines que persigue nuestro marco constitucional actual.

Además, en todo caso, estimo que la ley general debe leerse de forma integral, de manera que es importante tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 1, 7 y 11 de la propia ley general, en los que se precisa que las bases, reglas y

"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."

⁵ **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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"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."



principios que se contienen en esta ley marco persiguen el objetivo de mantener una concurrencia y participación efectiva entre todos los órdenes de gobierno.

Por tanto, desde este momento adelanto que los conceptos de invalidez planteados en esta controversia constitucional deben ser analizados partiendo de la base de que se trata de un sistema de concurrencia en el que Federación, Estados y Municipios deben tener una participación real y efectiva en el diseño y ejecución de los planes de desarrollo e instrumentos de ordenación territorial y urbana.

2. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de las normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas conurbadas de interés local, vulneración la autonomía municipal (considerando noveno).

En este apartado, el Pleno reconoció 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, así como de los artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, al considerar que no vulneran las facultades del Municipio actor que se encuentran reconocidas en el diverso 115 de la Constitución General.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión plenaria, **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez de las normas impugnadas, pero por consideraciones adicionales** a las sostenidas en el proyecto.

El conjunto de las normas que aquí se analizan pueden agruparse de la siguiente manera: primero se encuentran las que establecen una facultad de la secretaría para emitir lineamientos; luego, aquellas que la facultan para emitir normas oficiales mexicanas y a impulsar proyectos que propicien la uniformidad de trámites; también hay aquellas que le permiten participar en la planeación de zonas metropolitanas y, por último, las relacionadas con la emisión de recomendaciones.

Respecto de la facultad de la secretaría para emitir lineamientos y normas oficiales mexicanas (NOMs), así como para impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones, comparto el sentido de la sentencia pues no advierto que con tales atribuciones se vulnere el ámbito competencial que le es reconocido al orden municipal en el artículo 115,



fracción V, de la Constitución Federal,⁶ pues además de que de acuerdo con este precepto los Municipios deben ejercer sus facultades en los términos que lo establezcan las leyes federales y locales relativas, lo cierto es que con la emisión de estos instrumentos se busca materializar una de las finalidades que se persiguen en la materia, consistente en mantener una coordinación y congruencia en la planeación, lo que incluso puede reflejarse en que la facultad para emitir los lineamientos para delimitar las zonas metropolitanas y conurbaciones, se realiza con previa consulta a los Estados.

Además, estas atribuciones deben entenderse en el contexto de las facultades previstas a favor de la secretaría en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como es la de elaborar y conducir las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como la elaboración y aplicación de criterios respecto al desarrollo urbano, planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas, entre otras.⁷

⁶ **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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

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

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

⁷ **Artículo 41.** A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:



Por otro lado, en cuanto a la facultad de la secretaría de formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional y de los convenios y acuerdos suscritos por autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con sectores público, social y privado, así como de hacer del conocimiento público su incumplimiento y aplicar las medidas correctivas que deriven de tales convenios y de las disposiciones jurídicas aplicables, coincido en que esta atribución no vulnera las facultades del Municipio, pues además de que no le son exclusivas y no se encuentran directamente dirigidas al orden municipal sino, en realidad, a todos los órdenes de gobierno que intervienen en la materia, tienen como finalidad que exista coordinación, congruencia y compatibilidad en la planeación entre los distintos niveles de gobierno.

Adicionalmente, con la finalidad de respetar la concurrencia de los distintos ámbitos de gobierno, se implementó que los distintos niveles de gobierno se coordinen a través de convenios; de esta manera, no podría vulnerar la esfera competencial del Municipio actor las recomendaciones que se emitan para cumplir los convenios que aquél suscribió, ni tampoco el hecho de que se impongan las medidas que resulten aplicables por incumplimiento a lo convenido.

Por último, en relación con la participación que se prevé de la Federación en distintos aspectos de la planeación de las Zonas Metropolitanas, atendiendo al motivo de impugnación de la parte actora, me parece que si bien la Constitución Federal, en su artículo 115, fracción VI, prevé la planeación y regulación coordinada de los tres órdenes de gobierno, únicamente en el desarrollo de los centros situados en dos o más entidades federativas, esto no significa que tratándose de aquellas situadas en el territorio de un solo Estado, cualquier participación de la Federación resulte indebida, pues en realidad toda la materia de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forma parte del sistema general de planeación del desarrollo nacional.

"I. Elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, Municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México, la elaboración de lineamientos para regular:

"a) El crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población;

"...

"c) La elaboración y aplicación territorial de criterios respecto al desarrollo urbano, la planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones, movilidad y de servicios, para incidir en la calidad de vida de las personas."



Además, a partir del contenido de la ley general impugnada se advierte que la participación conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno respecto de las zonas o conurbaciones ubicadas en una **misma entidad federativa, únicamente se dará para efectos de su planeación y en términos de lo dispuesto por la ley local respectiva;**⁸ y no para efectos de su regulación, delimitación y constitución, como sí sucede respecto zonas situadas en dos o más entidades federativas.⁹

De esta manera, comparto el criterio mayoritario en cuanto a reconocer la validez de las normas, en tanto que dicha coordinación no vulnera la facultad del Municipio de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pues ésta no constituye una atribución exclusiva sino que se inserta en el esquema de concurrencia que decidió implementar el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad concedida por la Constitución Federal; máxime que en términos del artículo 34 de la ley general se reconoce que la planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos son de interés metropolitano.

3. Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal (considerando Décimo sexto).

Finalmente, en este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, al considerar que contrario a lo sostenido por el Municipio demandante, este precepto no vulnera la autonomía municipal al establecer que los espacios públicos originalmente

⁸ **"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."

⁹ **"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."



destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinadas a parques, jardines o zonas de esparcimientos no podrán ser destinados a otro uso.

En este sentido, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que el Municipio promovente partió de una interpretación errónea y aislada de la ley general, de manera que no existe una prohibición tajante para utilizar tales espacios hacia otros fines, pues en caso de utilidad pública, los espacios deberán ser sustituidos por otros que generen idéntico beneficio.

Así, se concluyó que los artículos 4, fracción VII, y 75, fracciones VI y XII, de la Ley General de Asentamientos Humanos establecen 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.

Si bien **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez del precepto impugnado**, lo cierto es que llegué a esa conclusión **por razones distintas**.

En primer lugar, **respetuosamente no coincido con la interpretación realizada por el Pleno, pues a mi parecer, la norma cuestionada sí establece una prohibición absoluta**, consistente en que los espacios públicos que originalmente fueron destinados a la recreación, deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, *no podrán ser destinados a otro uso*.

No dejo de advertir que el propio artículo 75, en la diversa fracción XII, de la ley general, establece que en caso de tener que destinar a otros fines un espacio público, la autoridad deberá justificar sus acciones y sustituirlo por otro de las mismas características¹⁰ y que tal posibilidad también se encuentra prevista en el artículo 4, fracción VII, por causas de utilidad pública.¹¹

¹⁰ "Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:

...

"XII. En caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares."

¹¹ "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: ...



Sin embargo, considero que esas permisiones se encuentran dirigidas a supuestos distintos a los mencionados por la norma impugnada; de lo contrario, no tendría razón alguna de ser la norma impugnada, pues ya existiría una regulación que establece lo que debe hacer la autoridad ante la pretensión de destinar un espacio público a un fin distinto al que actualmente tiene.

Ahora, **partiendo de que a mi juicio el artículo 75, fracción VI, sí contiene una prohibición, me parece que no vulnera la autonomía municipal** en cuanto a las facultades relacionadas, en lo general, con la regulación, control y vigilancia de los usos de suelo,¹² pues impide que determinados espacios públicos puedan tener un fin distinto para el cual fueron creados, esto es, no trata sobre todos los espacios públicos, sino solamente de aquellos que hayan sido originalmente dirigidos a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento,¹³ pero ello se debe a que en esos espacios, el principio relativo a la **protección y progresividad del espacio público** (reconocido en el artículo 4o., fracción VII, de la ley general) opera con una **mayor intensidad** que respecto de otros espacios públicos, en tanto que claramente se pueden relacionar tales espacios con el vínculo que ha de tener la política pública relativa al Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos con un entorno ecológico sano, con la preservación ambiental, que genere beneficios, especialmente a los habitantes de un asentamiento humano o de un centro de población, lo que se cimienta en la protección del **derecho humano a un medio ambiente sano**, que a su vez tiene conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, a la integridad personal, entre otros.

"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.**"

¹² "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"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."

¹³ "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."



Si bien tenemos precedentes¹⁴ en los que hemos determinado que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de enajenación de los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un exceso legislativo por parte del Congreso Local; o bien, hemos declarado la invalidez de disposiciones que establecían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de aquéllas, lo cierto es que en tales casos lo donado o cedido no era un espacio público.

Además, estimo que si esos espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, se destinaran para otro uso, ello sería incluso en contravención del artículo 10. constitucional, en tanto que 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.

Por tanto, a partir de consideraciones distintas, coincidí con la sentencia en que el artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos no vulnera las competencias del Municipio.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 15/2017, promovida por el Municipio de García, Estado de Nuevo León.

En sesión pública celebrada el ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia

¹⁴ Al resolver la controversia constitucional 67/2011, el 21 de febrero de 2013, por mayoría de 8 votos, se estimó que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de enajenación de los inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un *exceso legislativo del Congreso Local*, pues más que establecer modalidades a la propiedad del municipio encaminadas a garantizar fines de utilidad pública, establecía una imposibilidad absoluta que *incidía negativamente en las competencias que se reconocen al Municipio, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía*.

Dicho criterio se retomó en la controversia constitucional 141/2019, resuelta el 4 de agosto de 2020, en la que por mayoría de 7 votos se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, que preveían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de aquéllas, la cual sería aplicable ***incluso en el caso en que dejaran de ser útiles para los fines en materia de asentamientos humanos a los que fueron destinados***.



constitucional 15/2017. El asunto fue promovido por el Municipio de García, Estado de Nuevo León, demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano expedida por el Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

El Municipio planteó principalmente que la Ley impugnada vulnera su autonomía constitucional, pues impone un modelo único en materia de desarrollo urbano que centraliza las decisiones en los Poderes Federales, ocasionando la subordinación de los órdenes de gobierno local y municipal.

Coincido en términos generales con el sentido de la sentencia, aunque me separo de sus argumentos en tres aspectos puntuales. Así, tomé la decisión de formular un voto concurrente a efecto de desarrollar: **I.** Las razones por las cuales se deben desestimar las causas de improcedencia relativas a la definitividad del procedimiento legislativo como requisito para su impugnación; **II.** Los motivos por los que comparto la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero por razones distintas a las sostenidas por la mayoría; y, **III.** Las razones por las que coincido en la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

I. Voto concurrente en relación con las causas de improcedencia invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

a) Fallo mayoritario.

En la sentencia se desestima la causa de improcedencia invocada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión relativa a que las etapas del procedimiento legislativo impugnado no constituían una resolución definitiva y, por tanto, debía considerarse como improcedente el planteamiento del Municipio actor en el que se combatían de manera aislada las etapas del proceso legislativo respectivo.

Al respecto, en la sentencia se argumenta 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 impugnable 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 esta línea, se señala que *"la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente se puede rea-*



lizar a partir de que es publicada la norma general respectiva, porque es en ese momento cuando los actos relativos adquieren definitividad" (páginas 43 y 44 de la sentencia).

Bajo esta lógica, se concluye que 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. Lo anterior, con apoyo en la tesis jurisprudencial 129/2001, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."¹

b) Razones de disenso.

En este punto, comparto la conclusión de la sentencia en el sentido de declarar **infundado** el argumento de la Cámara de Diputados consistente en que el Municipio actor impugnó de manera aislada las etapas del procedimiento legislativo y ello resulta improcedente dentro de una controversia constitucional. Sin embargo, estimo pertinente formular el presente voto concurrente, pues **difiero de las consideraciones** mediante las cuales desestima dicha causa, **consistentes, medularmente, en 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"** (páginas 43 y 44 de la sentencia).

En primer lugar, advierto que –contrario a lo alegado por la Cámara de Diputados– el Municipio actor no impugnó de manera aislada o individual las etapas del procedimiento legislativo que dieron origen a la ley general combatida; **sino que, con motivo de la publicación de ésta, impugnó los vicios formales que, a su parecer, se verificaron dentro del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley General de Asentamientos Humanos.**

Ahora bien, apoyándose en el criterio contenido en la **tesis jurisprudencial 129/2001**² –derivada del recurso de reclamación 209/2001–, en la sentencia se

¹ Emitida por el Tribunal Pleno y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, «con número de registro digital: 188640».

² Emitida por este Tribunal Pleno y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."



afirma 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 (vía controversia constitucional) 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*" (página 43 de la sentencia).

Sin embargo, en precedentes más recientes –en específico, al resolver el **recurso de reclamación 36/2012-CA**–,³ este Alto Tribunal matizó dicho criterio y distinguió que si bien en la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente impugnar individualmente las fases de un procedimiento legislativo; **en la controversia constitucional sí es posible reclamar las fases del procedimiento legislativo, sin que pueda alegarse falta de definitividad**. Lo anterior, pues en este medio de control, no hay limitación a la impugnación de normas generales, lo que permite atacar los actos concretos que integran cada una de las fases del procedimiento legislativo, siempre que lo hagan los Poderes legítimos constitucionalmente y éstos aleguen una transgresión a su ámbito constitucional de competencias asignado.⁴

Así las cosas, si bien coincido con la idea de que en controversia constitucional es procedente impugnar un procedimiento legislativo con motivo de la emisión de la norma a la que da origen, supuesto en el que nos encontramos en el presente caso y, en consecuencia, es claramente **infundado** el planteamiento de la Cámara de Diputados; **no comparto la afirmación tajante que se formula en la sentencia en cuanto a que en controversia constitucional no es posible impugnar de manera individual los actos del procedimiento legislativo, pues lo cierto es que este Alto Tribunal ha reconocido que sí sería posible en los términos apuntados en el párrafo anterior**.

En suma, **estimo que en controversia constitucional es posible impugnar tanto el procedimiento legislativo en su conjunto con motivo de la emisión de la norma general que le dio origen, como también actos específicos dentro**

³ Resuelto por la Primera Sala, en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil doce.

⁴ Dicho criterio quedó plasmado en la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2012 (10a.), emitida por la Primera Sala y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 580, con número de registro digital: 2002365, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN TRATÁNDOSE DE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL O UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD."



del procedimiento legislativo, siempre que se cumplan los requisitos para ello. Por ello, me manifesté con el sentido de la sentencia, pero *separándome* de sus consideraciones.

II. Voto concurrente en relación con el artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En este apartado desarrollaré las razones por las cuales me pronuncié a favor del reconocimiento de validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero por razones distintas a las sostenidas por la mayoría.

El artículo en cuestión establece lo siguiente:

"**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."

Al respecto, el Municipio actor argumentó que la norma es inconstitucional debido a que vulnera las competencias que le reconoce el artículo 115, fracciones II, inciso b) y V, incisos a) y d), de la Constitución General, al impedirle modificar el uso de los espacios a que se refiere.

a) Fallo mayoritario.

De la lectura de la sentencia se desprende que la mayoría de las Ministras y los Ministros consideraron que el Municipio actor partió de una premisa equivocada, al considerar que los espacios públicos a que se refiere la fracción impugnada no pueden ser destinados a usos distintos.

Lo anterior, debido a que conforme al artículo 4, fracción VII, de la ley general de la materia, en caso de utilidad pública, **los espacios en cuestión sí pueden ser sustituidos por otros que generen el mismo beneficio.** De esta manera, la fracción XII del diverso numeral 75 faculta a la autoridad para destinar los espacios públicos a otros fines, supuesto en el que deberá justificar la modificación y sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares. De ahí que no se vulneren las facultades municipales de la materia.



b) Razones de disenso.

Si bien concuerdo con el reconocimiento de validez de la norma impugnada, arribo a dicha conclusión a partir de un razonamiento distinto. Como lo he sostenido, el Congreso de la Unión tiene competencias para distribuir facultades en materia de asentamientos humanos y regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones. Ello, sin vaciar de contenido las atribuciones de los Municipios o convertirlos en meros ejecutores.

Tratándose de normas que imponen modalidades para administrar el patrimonio inmobiliario, también he sostenido que **no deben imponer prohibiciones absolutas** que hagan nugatoria la facultad prevista en la fracción IV del artículo 115 constitucional.⁵ Así me pronuncié durante la discusión de la controversia constitucional 67/2011 en la sesión del diecinueve de febrero de dos mil trece del Tribunal Pleno.

Conforme a este razonamiento, considero que en el caso la norma impugnada es constitucional porque **no establece una limitación absoluta en cuanto al destino de los bienes municipales.**

En efecto, la norma impugnada protege el mantenimiento de los espacios públicos, de acuerdo con los principios de protección y progresividad, que derivan del reconocimiento de su importancia para garantizar el derecho a una vida sana, así como la convivencia, recreación y seguridad ciudadanas.⁶

⁵ Constitución General

"**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:

"...

"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso."

⁶ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

"**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."



Con todo, tal como señala la sentencia, el artículo 4, fracción VII, de la ley general de la materia también dispone que, en caso de utilidad pública, los espacios públicos podrán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes. De ahí que la fracción XII del propio artículo 75,⁷ disponga que en caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar la modificación y sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares. En este contexto, es claro que la norma impugnada no establece una limitación absoluta al destino de los bienes municipales.

Por lo anterior, comparto la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aunque por razones distintas a las reflejadas en la sentencia.

III. Voto concurrente en relación con los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

a) Fallo mayoritario.

En este apartado el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la ley general impugnada, al considerar que los argumentos del Municipio actor eran inatendibles pues no estaban relacionados con alguna violación competencial, sino que versaban exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados, las cuales no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional al no ser la vía idónea para ello.

b) Razones de disenso.

Si bien estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de los artículos 104, 105 y 106,⁸ esto se debe a que los planteamientos del Municipio actor son infundados y no a que sean inatendibles como estimó la mayoría del Pleno.

⁷ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:

"...

"XII. En caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares."

⁸ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"Artículo 104. Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en



Lo anterior, pues como he sostenido en diversos precedentes, **considero que es válido analizar violaciones a derechos humanos en controversia constitucional**, en tanto que el ámbito de protección de tales derechos puede determinar el alcance de las competencias materia de la controversia.

En efecto, al resolver las controversias constitucionales **62/2009** y **104/2009**,⁹ sostuve que cuando los argumentos sobre violaciones a derechos fundamentales están íntimamente relacionados con la vulneración de ámbitos competenciales, es posible que en una controversia constitucional se analicen argumentos relacionados con derechos fundamentales, pues el contenido de los ámbitos competenciales también puede estar determinado por el de algunos derechos fundamentales.

De igual forma, en el voto concurrente y particular que formulé en la **controversia constitucional 62/2016**,¹⁰ señalé que, si bien el objeto de tutela en la controversia constitucional son los ámbitos competenciales de los poderes u órganos legitimados, "*dichas competencias se proyectan sobre personas titulares de derechos humanos el ejercicio de dichas competencias debe necesariamente presuponer el respeto por los mismos*". En este sentido, referí que

el cumplimiento y ejecución de normas oficiales mexicanas, de los planes y programas a que se refiere esta ley, aplicando los principios establecidos en ésta, y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable."

"Artículo 105. Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas a que se refiere esta ley. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda."

"Artículo 106. La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:

"I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;

"II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;

"III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor, y

"IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

"No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante."

⁹ Resueltas en sesiones de treinta de abril y dos de mayo de dos mil trece, por mayoría de siete votos en la controversia constitucional 62/2009; y por mayoría de ocho votos en la controversia constitucional 104/2009.

¹⁰ Resuelta en sesión de once de julio de dos mil diecisiete, por mayoría de nueve votos.



"*válidamente pueden plantearse en una controversia constitucional argumentos que consistan en demostrar que una determinada interpretación o entendimiento de una competencia, conllevaría una violación de derechos*", lo que obligaría a darle una lectura distinta o hacer una acotación respecto del ejercicio de la misma.

Ahora bien, los argumentos planteados por el Municipio actor consistieron, en esencia, en que la afectación que el nuevo modelo de desarrollo urbano tiene en su ámbito competencial produce también **una reducción del ámbito de participación ciudadana en comparación con la ley abrogada.**

En ese sentido, considero que los argumentos del Municipio actor involucran un planteamiento vinculado con el **derecho de participación ciudadana**, en relación con el **principio de progresividad**, pues plantea que, en comparación con la legislación general anterior, se *redujo* el ámbito de participación ciudadana en la materia.

La participación democrática es un principio que rige la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, tal como puede derivarse de los artículos 26, apartado A, de la Constitución General y 4, fracción V, de la ley general impugnada.

En efecto, la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano se encuentra inmersa en el ámbito de la planeación nacional,¹¹ la cual conforme al artículo 26, apartado A, de la Constitución General¹² debe ser **democrática y deliberativa**, debiendo la ley establecer **meca-**

¹¹ **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."

¹² **Constitución General**

"**Artículo 26.**

"**A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.



nismos de participación que recojan las **aspiraciones y demandas de la sociedad** para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo.

En congruencia con lo anterior, la ley general impugnada establece la **participación democrática** como un **principio rector** de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos y la ordenación territorial, que implica que debe *protegerse 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.¹³

Es por ello que la ley general impugnada confiere a todos los ámbitos de gobierno la **promoción de la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano**.¹⁴ Por lo que se refiere específicamente a los Municipios, establece como atribución a su cargo, la de "*crear los mecanis-*

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

"En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

¹³ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**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:

"...

"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."

¹⁴ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 92.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, promoverán la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano."



mos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen ..."¹⁵

En ese sentido, la determinación respecto a si diversos aspectos de la ley general impugnada resultan **regresivos** en relación con los derechos de sus habitantes en comparación con la ley anterior, **puede tener un impacto en el ámbito competencial del Municipio actor**, en tanto que a éste le corresponde la promoción de dicha participación en las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio y, específicamente, la creación de los mecanismos de consulta ciudadana para tales efectos.

Por tanto, contrario a lo señalado en la sentencia, estimo que los planteamientos del Municipio actor **sí podían ser analizados** a través de la controversia constitucional; no obstante, estimo que tales argumentos resultaban **infundados**, tal como lo explico a continuación.

Para determinar si ciertas normas son contrarias al principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad, esta Suprema Corte ha sostenido que debe analizarse si la medida en cuestión *efectivamente tiene un carácter regresivo*.¹⁶ Ello en el entendido de que no cualquier regresión en un derecho es inconstitucional, pues puede haber casos en los que ello resulte justificado, lo que en todo caso dependerá de que la regresión supere un test de proporcionalidad.

Las normas impugnadas no tienen un carácter regresivo y, por tanto, **no existe una reducción en el ámbito de participación ciudadana**, pues: (i) la posibilidad de proponer la modificación de los planes y programas y vigilar su

¹⁵ **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."

¹⁶ Véase el **amparo en revisión 566/2015**, resuelto por la Primera Sala el quince de febrero de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos; así como los que derivaron en la jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.". Localización: (J); (10a.) Época; Primera Sala; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 188, «con número de registro digital: 2015304 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas».



cumplimiento, así como la de participar haciendo propuestas en aspectos relevantes de la materia continúan vigentes; y, (ii) no se desnaturaliza el carácter de la denuncia ciudadana como mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano. A continuación, desarrollaré cada uno de estos puntos.

i. Participación en modificación de planes y programas, vigilancia de su cumplimiento y en propuestas en aspectos relevantes.

Una comparación entre la ley abrogada y la ley general impugnada permite advertir que si bien en la primera se preveía "*la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano*" como un aspecto que comprendía la participación social,¹⁷ mientras que en la segunda "*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*" es uno de los aspectos respecto de los cuales las autoridades están obligadas a **promover** la participación social y ciudadana;¹⁸ lo cierto es que ambas contemplan que las **Legislaturas Estatales** deben establecer 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**.¹⁹

¹⁷ **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**

"**Artículo 49.** La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

"I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, en los términos de los artículos 16 y 57 de esta ley."

¹⁸ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**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."

¹⁹ **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**

"**Artículo 16.** La legislación estatal de desarrollo urbano determinará **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.**

"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 por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones;



Lo anterior sin que el procedimiento previsto para la aprobación y modificación cambiara sustancialmente, pues únicamente se adecuó para que la participación también sea posible a través de medios electrónicos.

Por otra parte, el Municipio actor señala que ya no es posible hacer propuestas en aspectos relevantes, tales como la **determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población y la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular.**

En la ley abrogada esos puntos estaban previstos en un listado que enumeraba distintos **aspectos que debía comprender la participación social** en materia

"III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, 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 serán publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o Municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales."

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y 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 formulación, 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.**"



de asentamientos humanos.²⁰ En la ley general impugnada se establece un listado de **ciertas materias en las que las autoridades deben promover la participación ciudadana**, sin que se incluyan los aspectos mencionados.²¹

A pesar de esta modificación, considero que el hecho de que el listado que establece los temas en los que las autoridades deben promover la participación ciudadana no contemple los aspectos relativos a la **determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población** y la **construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular**, no significa que los ciudadanos ya no puedan participar en estos temas.

En efecto, además de que el listado que establece este precepto prevé el *mínimo* de las materias en las que las autoridades deben promover la participación ciudadana, la posibilidad que tienen los sectores social y privado para participar en la **formulación, modificación y evaluación** de los planes o programas de desarrollo urbano en términos del artículo 30 de la ley general impugnada, permite la participación en aspectos relevantes como los señalados por el Municipio actor.

²⁰ **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**

"**Artículo 49.** La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

"...

"**II.** La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población;

"**III.** La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular. ..."

²¹ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**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;

"**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;

"**VII.** La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población, y

"**VIII.** La participación en los procesos de los observatorios ciudadanos."



ii. Desnaturalización de denuncia ciudadana.

De la comparación entre la ley abrogada y la ley general impugnada se observa que en la primera no se establecía la denuncia ciudadana como tal, sino que se preveía la posibilidad de que los residentes de una determinada área afectada –por construcciones, cambios de uso o destino de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles contrarias a las normas, planes y programas de desarrollo urbano– exigieran la aplicación de **medidas de seguridad y sanciones** ante las **autoridades competentes**.²²

Las normas impugnadas, además de seguir contemplando la posibilidad de exigir que se apliquen las **medidas de seguridad y sanciones**, establece la **denuncia ciudadana** como un mecanismo para que **toda persona física o moral** –no sólo los residentes de una determinada área afectada– pueda denunciar **cualquier hecho, acto u omisión** –no únicamente "*construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles*"– que contravenga las disposiciones de la ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas en la materia, así como la posibilidad de solicitar ser representados ante las autoridades correspondientes.²³ Asimismo, se establecen aspec-

²² Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)

"**Artículo 57.** Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.

"Dicho derecho se ejercerá ante las **autoridades competentes**, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente."

²³ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

"**Artículo 104.** Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de normas oficiales mexicanas, de los planes y programas a que se refiere esta ley, aplicando los principios establecidos en ésta, y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable."

"**Artículo 105.** Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas a que se refiere esta ley. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda."



tos relativos a su forma de presentación, a los elementos que debe contener y los supuestos en que no se dará trámite.²⁴

La regulación de la denuncia ciudadana en los términos establecidos en la ley general impugnada no elimina el carácter de dicho instrumento como mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, pues continúa vigente la posibilidad de denunciar ante las autoridades locales competentes los actos contrarios a la normativa, a los planes y programas de desarrollo urbano.

Ahora bien, la ley abrogada señalaba que la posibilidad de exigir que se impusieran las medidas de seguridad y sanciones se ejercería ante "**las autoridades competentes**" –que el Municipio actor señala que eran principalmente municipales–, mientras que, en términos de la ley general impugnada, la denuncia debe hacerse "**ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales.**"; sin embargo, esta modificación no implica una medida regresiva respecto del derecho de participación ciudadana, pues los habitantes del Municipio continúan teniendo la posibilidad de denunciar el incumplimiento de la normativa de desarrollo urbano e incluso de manera más amplia.

Por las razones expuestas, si bien estuve a favor del reconocimiento de validez de los artículos 104, 105 y 106 de la ley general impugnada, ello se debe a lo infundado de los planteamientos del Municipio actor, mas no a la imposibilidad de analizarlos a través de la controversia constitucional.

Nota: La sentencia relativa al recurso de reclamación 209/2001 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 193, con número de registro digital: 7459.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²⁴ **Artículo 106.** La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:

"I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;

"II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;

"III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor, y

"IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

"No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante."



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 JUÁREZ, NUEVO LEÓN.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERAL 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. 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 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. 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).

VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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).

IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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).

X. 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).

XI. 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).

XII. 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.

XIII. 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).

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

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

XVI. 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 A 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 PREVISTAS 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).

XVII. 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).

XVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ES INFUNDADA LA SUPUESTA OMISIÓN 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).

XIX. 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.

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

XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD CONCURRENTES 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).

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

XXIII. 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.

XXIV. 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.

XXV. 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 DESCOCER LA NECESARIA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS EN SU ESFERA COMPETENCIAL.

XXVI. 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).

XXVII. 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).

XXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL DE LOS PRINCIPIOS APLICABLES A SU PLANEACIÓN, REGULACIÓN Y GESTIÓN PARA ORIENTAR LA POLÍTICA EN ESTA MATERIA Y EN LA DE DESARROLLO URBANO QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL ÁMBITO FEDERAL PREVISTOS EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA, NO INVADIR 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).

XXIX. 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).

XXX. 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 DESA-



RROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DEL 2016).

XXXI. 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).

XXXII. 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).

XXXIII. 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 INVADIR 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).

XXXIV. 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).

XXXV. 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 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).

XXXVI. 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 ESTABLECIDA 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).

XXXVII. 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 CORTE 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).

XXXVIII. 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).

XXXIX. 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).

XL. 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 AL 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 FORMULACIÓN, 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).

XLII. 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 (ARTÍCULO 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 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS PROGRAMAS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS O CONURBACIONES PREVISTOS 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).

XLIII. 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 DESA-



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

XLIV. 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 INVADE 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).

XLV. 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 INVADE 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).

XLVI. 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).

XLVII. 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 LA 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).

XLVIII. 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 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).

XLIX. 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).

L. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA EN LA FORMU-



LACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y SUS MODIFICACIONES, 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).

LI. 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).

LII. 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).

LIII. 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).

LIV. 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).

LV. 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).

LVI. 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).



LVII. 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).

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

LIX. 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).

LX. 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 TERRI-



TORIAL 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 ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CONSTITUYE UN INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN A LARGO PLAZO, QUE PUEDE SER REVISADO Y ACTUALIZADO CADA 6 AÑOS, O BIEN, CUANDO OCURRAN CAMBIOS PROFUNDOS QUE PUEDAN 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).

LXII. 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).

LXIII. 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 AQUÉL 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).



LXIV. 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 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 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).

LXVI. 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).

LXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON EL ORDENAMIENTO 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).

LXVIII. 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).

LXIX. 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 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 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXX. 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).

LXXI. 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 DETERMINEN LA IDENTIFICACIÓN Y MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS DE SALVAGUARDA Y 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).

LXXII. 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).

LXXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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).



LXXIV. 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 (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).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2017. MUNICIPIO DE JUÁREZ, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 8 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 ocho 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, Heriberto Treviño Cantú y Edna Mayela Silva Alemán, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segundo del Ayuntamiento de Juárez, 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, 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 20 de octubre de 2016 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, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídicas, 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 1; 3, fracciones XII, XIX, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 7; 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 al 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 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.

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



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 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, 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 jurídicas, 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 1, fracciones I, II y III; 3, fracciones VII, XIV, XXXII y XXXVII; 4, fracción IV; 5; 7; 8, fracciones I, II, IV, VI, VII, X, XI, XIX, XX, XXI, XXIV, XXVII, XXVIII y XXX; 9; 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 sino 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 arrogue 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 ésta 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 a sí mismo (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, especifi-



caciones técnicas y procedimientos para, supuestamente, garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y el desarrollo metropolitano. El artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General no autoriza al Congreso de la Unión 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 el 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 federativas, 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 sus 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 jurídicas, 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 abordadas 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 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 al 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 ma-



yoría 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, sea aquella que resulte 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 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.

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 jurídica, 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 competencias 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 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.

En el **artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos**, se 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 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 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 la 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 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 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, obligan 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, o 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 jurídicas, 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 encuentre 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, pretenden 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 ésta 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 traten 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 jurídicas, 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, 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 **18/2017** 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

¹ Foja 241 del expediente principal.

² Fojas 242 y 243 del expediente principal.

³ Fojas 273 a 375 del expediente principal.



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.

OCTAVO.—Opinión del procurador general de la República: Este funcionario emitió opinión en el sentido de que debe declararse la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.⁶

NOVENO.—Cierre de instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veinticinco de abril de dos mil diecisiete, 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.⁷

DÉCIMO.—Ampliación de demanda. El veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Municipio actor presentó ampliación de demanda, la cual, mediante acuerdo de veintinueve de enero siguiente, se desechó por improcedente, en términos del artículo 19, de la fracción VIII, de la Ley reglamentaria de la materia.

DÉCIMO PRIMERO.—Retorno. Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente

⁴ Fojas 428 a 534 del expediente principal.

⁵ Fojas 539 a 636 del expediente principal.

⁶ Fojas 692 a 742 del expediente principal.

⁷ Fojas 769 a 772 del expediente principal.



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 por los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁸ 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 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 Juárez, 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, por considerar que transgrede diversas competencias municipales.

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).**

⁸ "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."

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 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.**

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;¹² por tanto, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el veinte de enero de dos mil diecisiete, debe concluirse que **fue promovida oportunamente.**¹³

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 Mexicanos¹⁴ prevé que este Tribunal Constitucional es competente para

de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

¹¹ "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."

¹² 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.

¹³ Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja 215 del expediente principal.

¹⁴ **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: ...



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,¹⁵ **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.

En el caso, suscriben la demanda de controversia constitucional, Heriberto Treviño Cantú y Edna Mayela Silva Alemán, en su carácter de presidente municipal y síndica segunda, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan con las copias certificadas de las constancias de mayoría de siete de junio 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.¹⁶

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,¹⁷ la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segun-

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

¹⁵ 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."

¹⁶ Fojas 216 y 217 del expediente principal.

¹⁷ 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 síndico segundo según corresponda**; y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento."



do, según corresponda; por tanto, en el caso, **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.

El artículo 105, fracción I, inciso i),¹⁸ 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,¹⁹ de la mencionada ley reglamentaria, dice que serán demandados en las controversias

¹⁸ **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."

¹⁹ **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."



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 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.

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de consejero jurídico de dicho poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el cuatro de diciembre de dos mil doce;²⁰ aunado a ello, cabe señalar que el nueve de enero de dos mil uno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación 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**",²¹ dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta con legitimación pasiva en este asunto.**

²⁰ Foja 303 del expediente principal.

²¹ "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."



Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció María Guadalupe Murguía Gutiérrez, quien se ostenta como presidenta de su mesa directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, relativo a la toma de protesta de esa funcionaria para ocupar dicho cargo;²² además, ejerce su representación legal en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;²³ por tanto, **cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional en representación de la Cámara de Diputados.**

Por la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, compareció Pablo Escudero Morales, con el carácter de presidente de la mesa directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa de dicho órgano legislativo, de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta;²⁴ y de conformidad con los artículos 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²⁵ ejerce su representación legal; por tanto, **cuenta con legitimación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.**

QUINTO.—**Causales de improcedencia.** En este apartado se analizan las causales de improcedencia alegadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

²² Fojas 535 a 537 del expediente.

²³ **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

"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."

²⁴ Páginas 637 a 639 del expediente.

²⁵ **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

"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:"



A. 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 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 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 impo-



ner 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 este 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, señala



la autoridad que debe decretarse su 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.²⁶

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.

B. 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 materia,²⁷ en relación con los cuestionamientos al procedimiento legislativo

²⁶ 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.

²⁷ **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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



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.

Lo anterior encuentra sustento en la **jurisprudencia P./J. 129/2001**,²⁸ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO

²⁸ 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



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).

C. 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 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**,²⁹ de rubro: "CONTRO-

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 reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso 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."

²⁹ 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



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

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:

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."



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, apartados A, B, C, G y H, y tercero. (Artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII; 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), fracciones; 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 primer concepto de invalidez, apartados C y E (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	La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política. Análisis del primer concepto de invalidez, apartado D (artículos 24 y 25 de la ley general impugnada).
DÉCIMO PRIMERO	Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Análisis del primer concepto de invalidez, apartado D (artículos 14, 15 y 16 de la ley general impugnada)
DÉCIMO SEGUNDO	Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal. Análisis del primer concepto de invalidez, apartado E (artículos 31, 32, 33, 34, 36, fracción I, 38 y 44 de la ley general impugnada).



<p>DÉCIMO TERCERO</p>	<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>
<p>DÉCIMO CUARTO</p>	<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>
<p>DÉCIMO QUINTO</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. <u>Análisis del segundo concepto de invalidez</u> (artículo 60, fracción VII, de la ley general impugnada).</p>
<p>DÉCIMO SEXTO</p>	<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>
<p>DÉCIMO SÉPTIMO</p>	<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>
<p>DÉCIMO OCTAVO</p>	<p>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. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartados A y B</u> (artículos 104, 105, 106 y 108 de la ley general impugnada).</p>

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**,³⁰ emitida por este Tribunal Pleno.

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 les correspondía conocer de ellas.

³⁰ 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."



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.

Así, en el apartado A del citado artículo 72 constitucional, se dispone que una vez que un proyecto es aprobado en la Cámara de su origen, pasa a su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo Federal quien, si no tuviera observaciones que 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 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 presentes en la Cámara de su 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	<p>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> <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</p>



de Senadores y Diputados. (Artículos 198 y 199 del Reglamento del Senado de la República, y 104 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Trámite en la Cámara Revisora

Minuta

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.

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 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, de que el proyecto o decreto fuese desechado en parte, 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 su 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, éste 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**,³¹ 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,

³¹ 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."



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 Lilibiana 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 38 a 160 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

Trámite en la Cámara de Origen

Turno a comisiones

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 161 y 162 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

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 correspondiente (fojas 163 a 165 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

Dictamen

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 abordaría 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.



Publicidad del dictamen

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.³²

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 aceptaba la incorporación en el orden del día del dictamen en cuestión,³³ lo cual fue aceptado mediante voto aprobatorio recabado de manera económica, dispensándose también de esa misma forma la segunda lectura del dictamen en cuestión.³⁴

³² La publicación del dictamen referido puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66206

³³ 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."

³⁴ 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.



Discusión en el Pleno

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.

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.

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.

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.

"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 Secretaría 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.

"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."

**Trámite en la Cámara Revisora**

Minuta	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 1 vuelta del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).
Turno a comisiones	<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 115 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>
Dictamen	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 (foja 150 a 237 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. ³⁵
Discusión en Pleno	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 148 del del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).

³⁵ El dictamen en cuestión puede consultarse en la dirección electrónica siguiente:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/oct/20161012-III.pdf>



	<p>El dictamen elaborado por la Comisión 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 239 a 254 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</p> <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>
Trámite de regreso en la Cámara de Origen (Senado)	
Minuta	<p>El doce octubre de dos mil dieciséis fue remitido 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 354 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
Turno a Comisiones	<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 438 y 439 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
Dictamen	<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 440 a 589 del cuaderno</p>



	de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).
Discusión en Pleno	<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 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.</p> <p>Del mismo modo, consta que se dispensó el trámite para omitir su primera y segunda lectura para proceder a su discusión inmediata.³⁶</p>

³⁶ 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 lectura 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 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 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 secretaria 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)



El dictamen de la referida minuta fue aprobado finalmente en lo general, por ochenta y un votos a favor; 4 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.

"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 secretaria 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)

"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."



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.

Con relación a 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 artículos 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 cumplieron 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,³⁷ los dictámenes que se elaboren en tal Cámara deben publicarse en su Gaceta al menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno donde serán puestos a debate y votación.

Del mismo modo, de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara de Diputados,³⁸ 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

³⁷ "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."

³⁸ "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."



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.

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 aquél 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 73³⁹ se dice que la solicitud para incluir un asunto en el orden del día

³⁹ "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:



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.

Por su parte, en el artículo 64 del Reglamento de la Cámara de Diputados⁴⁰ 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

¹I. 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."

⁴⁰ "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.



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, constituían 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 de Diputados.**⁴¹

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

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.

⁴¹ El diputado promovente de la moción suspensiva señaló lo siguiente:

"Solicito la devolución del dictamen porque es un tema trascendental, se va a afectar 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."

⁴² Lo anterior puede consultarse en las fojas 239 a 244 del cuaderno de pruebas formado con las documentales aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



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.

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 dicha propuesta para su estudio y dictamen correspondientes, extendiendo posteriormente el turno a la Comisión de Vivienda.

Es por ello por lo 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 adicional 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 (sic) a lo previsto en el artículo 39, numeral 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁴³

Al haber sido modificados por la Cámara Revisora (Diputados) algunos de los artículos de la minuta enviada por la legisladora, 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,⁴⁴ 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.

⁴³ "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 y entidades de la administración pública federal."

⁴⁴ "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."



Finalmente, **con relación a 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.

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, XXXVI, XXXVII; 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 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, ello sin considerar sus necesidades particulares, así como sus características políticas, sociales económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas. Lo anterior, en vista 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 20 de octubre de 2016, 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 federa-tivas 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 transferencia 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 conformi-



dad 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 regirán 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 diag-



nóstico, 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, construcción, 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**;⁴⁵ y por otra, lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la **controversia constitucional 62/2011**,⁴⁶ precedentes de los que se desprende lo siguiente:

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

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.



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.**

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, 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.⁴⁷

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

⁴⁷ 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."



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.⁴⁸

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 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.**

⁴⁸ 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."



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."⁴⁹

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**.

⁴⁹ "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 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).



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 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.

"...

"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 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, etc., 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 tienden 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 éste 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 que, en esencia, consiste en 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 el 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 metropolitana, 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 de 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 7, 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, por 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.⁵⁰

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 Asentamien-

⁵⁰ 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.



tos 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 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 congruentes 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 a 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 opongan 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,⁵¹ 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.

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

⁵¹ 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.



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,⁵² de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria⁵³ en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

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 rebase 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.

⁵² "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."

⁵³ 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.



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.**

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"**,⁵⁴ se observa que se trata de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamien-

⁵⁴ "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.**"



tos 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, XXXVI, XXXVII, 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 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, quinto, sexto, segundo párrafo y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Se **declara la invalidez** 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.

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 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 federa-
tivas; ...

"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 secretaria 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 **distributed 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.**

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 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 el 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, con relación a 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 dieci-**



séis, 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 coherencia 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 la 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 enti-**



dad 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 además, 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**), así como las que se desarrollan como una continuidad en el territorio de un solo Estado (**estatales**), es que 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, previstas 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 abordadas 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 les corresponde abordar 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 plenarios, 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 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 relacionados con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellos 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 es que **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:

"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 de 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 consistir en 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 dirección que, en materia de asentamientos humanos, le permiten al Congreso de la Unión definir el modelo de desarrollo humano que debe aplicarse en todo el país, así como establecer 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 jurídicas 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 Desarrollo Urbano, 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 plazos 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 Urbano 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, del artículo 26 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.

Con relación a 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, sea aquella que resulte 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 diferentes 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, mas 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 constitucionales 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 las 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, 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 los artículos 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 lega-



les 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 (sic) cuestiones relacionadas con la protección de los derechos humanos de las personas vinculados al ordenamiento territorial.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** de los artículos 8, 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 se duele de 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 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,⁵⁵ 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

⁵⁵ "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."



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.

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**,⁵⁶ de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE 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.

⁵⁶ 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."



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, en 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.

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, mas, 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, 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 el 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 primer 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, en 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 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 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, 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 en 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.

Las anteriores manifestaciones 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 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 62/2009**⁵⁷ y **104/2009**,⁵⁸ 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.

DÉCIMO NOVENO.—**Efectos.** De acuerdo con lo resuelto en los considerandos octavo y décimo quinto de esta sentencia, se declara la invalidez de los artículos:

⁵⁷ Por mayoría de siete votos de los 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 Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La 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 Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

⁵⁸ Por mayoría de ocho votos de los 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 Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La 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).



- 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**".

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.

En términos de lo previsto en los dos últimos párrafos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal,⁵⁹ así como en el artículo 42 de la ley reglamentaria,⁶⁰ 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 expedidas por el Congreso

⁵⁹ **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. "En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

⁶⁰ **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."



de la Unión 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**,⁶¹ a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso de la Unión.

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

⁶¹ 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 ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 281, registro digital: 194295.



dos mil dieciséis, en los términos del considerando quinto, apartado C, de esta decisión.

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, fracción VI y IX, 71, fracción III —con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto—, 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, en atención a los considerandos del octavo al décimo octavo de esta determinación.

CUARTO.—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 resolutivos al Congreso de la Unión, en términos de los considerandos octavo, décimo quinto y décimo noveno de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, 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 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, 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 sus apartados A, denominado "Causales invocadas por el Ejecutivo Federal" (declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal, atinentes a que el Municipio actor no tiene interés legítimo y que la demanda fue extemporánea), y B, denominado "Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión" (declarar infundada la causa de improcedencia aducida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, alusiva a que el decreto por el que se expidió la ley general cuestionada no constituye una resolución definitiva), y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señora 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 quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado C, denominado "Causales de improcedencia advertidas de oficio", consistente en sobreseer, de oficio, respecto de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama", así como del artículo transitorio sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.



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 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 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 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 Ministras y de los 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 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 Zaldívar 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 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 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 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 vinculadas con el ordenamiento territorial, vulneran 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 el artículo 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 Ministros Gon-



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

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 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 señora 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 décimo noveno, 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 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, 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 afroamericanas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2007 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, registro digital: 172559.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de abril de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 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 6 de junio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Votos concurrente y particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 18/2017.

En sesión celebrada el ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Juárez, Estado de Nuevo León, analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.



A continuación, me permito expresar las razones por las que compartí, en algunos casos, las conclusiones alcanzadas en esta controversia constitucional, así como los motivos por los que voté en contra del criterio mayoritario en otros casos.

1. 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. (Considerando octavo).

En este apartado se dio contestación a los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor, en los que sostuvo que algunos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos afectan su competencia constitucional, ya que imponen a nivel nacional 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 las construcciones, la prohibición de su separación y a suprimir la imposición de cajones de estacionamiento. En términos generales, el demandante sostiene que la ley general produce la concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de la Federación y en detrimento del Municipio.

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, 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, fracciones 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; y 93, fracción I; así como los transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", por considerarlos violatorios de las competencias del Municipio, previstas en el diverso 115, fracción V, de la Constitución General.

En este caso **voté a favor de reconocer la validez de las normas impugnadas** de la Ley General de Asentamientos Humanos, pues todas ellas, en su conjunto y al fijar un nuevo modelo de desarrollo urbano, no vulneran las bases fijadas



en la Constitución General. Al respecto, me permito expresar las razones por las que llegué a esta conclusión y que, en términos generales, servirán como parámetro metodológico para analizar cada uno de los planteamientos que más adelante se estudiaron en esta controversia.

Efectivamente, como lo he sostenido en diversos precedentes (entre ellos la controversia constitucional 62/2011),¹ el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General establece un sistema de concurrencia en materia de asentamientos humanos que otorga al Congreso de la Unión un *título competencial sustantivo* por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer un marco normativo obligatorio en la planeación y regulación de los asentamientos humanos, con la finalidad de mantener una homogeneidad material en cuanto a los objetivos perseguidos por el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución General.²

De esta manera, el alcance de la atribución del Congreso de la Unión no se agota con la simple distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, sino que le permite definir el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos órdenes de gobierno.

Por su parte, respecto al alcance de la competencia del Congreso de la Unión he sostenido, en la controversia 62/2011 referida, que **el título sustantivo con el que cuenta no puede ampliarse hasta el grado de vaciar del todo la competencia de los Estados y Municipios, sino que se les debe dejar un tramo sustantivo de la materia, así sea mínimo**; mientras que en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno, la intervención del Municipio en la materia debe ser *real y efectiva y no como un simple ejecutor*.³

¹ Controversia constitucional 62/2011, resuelta por la Segunda Sala el 11 de abril de 2012 por unanimidad de 4 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Aguilar Morales y presidente Valls Hernández.

² "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. ... 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.". Tesis P./J. 15/2011, **Registro digital: 161384**; Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886.

³ "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.", tesis P./J. 17/2011, **Registro digital: 161383**; Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887.



Esto me parece importante precisarlo pues, ciertamente, a diferencia de lo que ha ocurrido en los asuntos en los que se ha analizado la concurrencia en materia de asentamientos humanos, en este caso se impugna **el ordenamiento que, en términos de los criterios de esta Suprema Corte, constituye uno de los parámetros de validez de las normas que emitan los distintos entes de gobierno**, lo que genera, al menos, que el parámetro de regularidad constitucional deba reducirse a lo dispuesto en la Constitución General y a las distintas finalidades que se buscan en este sistema de competencias concurrentes.

Ahora bien, frente al motivo de impugnación que se refleja en la demanda (que obliga a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, la prohibición de su separación, la densificación de construcciones, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento) y, en el que combate, en general, el sistema de reparto de competencias realizado por el legislador federal, comparto el criterio mayoritario respecto a que el modelo adoptado por el Congreso de la Unión no merma de manera alguna el ámbito competencial previsto para el orden municipal.

En efecto, considero que (analizada la legislación general en su conjunto) no existe una invasión en la competencia y en la autonomía del Municipio actor, pues incluso al revisar el contenido de la ley general impugnada podemos advertir que en su artículo 11 se señala que corresponde a los Municipios formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes y programas municipales en la materia; regular, controlar y vigilar las reservas, usos de suelo; así como la formulación, aprobación y administración de la zonificación de los centros de población que se encuentren en su territorio.⁴

De esta manera, el Municipio actor no se convierte en un simple ejecutor de la ley general, sino que tendrá una intervención real en el ejercicio de dichas facul-

⁴ **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; ..."



tades, aunque para ello deba observar el modelo normativo impuesto al ejercer sus facultades, lo que en todo caso deriva de lo expresamente establecido en la Constitución General, en el sentido de que los Municipios ejercerán sus atribuciones *en los términos de las leyes federales y estatales relativas*.⁵

En suma, me parece que (insisto, analizada en términos abstractos y en su conjunto, como lo impugna el Municipio) **la ley general cuestionada no vulnera las competencias de las entidades federativas ni la autonomía municipal al establecer un sistema homogéneo** de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, pues es uno de los fines que persigue nuestro marco constitucional actual.

Además, en todo caso, estimo que la ley general debe leerse de forma integral, de manera que es importante tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 1, 7 y 11 de la propia ley general, en los que se precisa que las bases, reglas y principios que se contienen en esta ley marco persiguen el objetivo de mantener una concurrencia y participación efectiva entre todos los órdenes de gobierno.

Por tanto, desde este momento adelanto que los conceptos de invalidez planteados en esta controversia constitucional deben ser analizados partiendo de la base de que se trata de un sistema de concurrencia en el que Federación, Estados

⁵ "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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"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. ..."



y Municipios deben tener una participación real y efectiva en el diseño y ejecución de los planes de desarrollo e instrumentos de ordenación territorial y urbana.

2. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de las normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas conurbadas de interés local, vulneración la autonomía municipal (considerando noveno).

En este apartado, el Pleno reconoció 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, así como de los artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, al considerar que no vulneran las facultades del Municipio actor que se encuentran reconocidas en el diverso 115 de la Constitución General.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión plenaria, **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez de las normas impugnadas, pero por consideraciones adicionales** a las sostenidas en el proyecto.

El conjunto de las normas que aquí se analizan pueden agruparse de la siguiente manera: primero se encuentran las que establecen una facultad de la secretaría para emitir lineamientos; luego, aquellas que la facultan para emitir normas oficiales mexicanas y a impulsar proyectos que propicien la uniformidad de trámites; también hay aquellas que le permiten participar en la planeación de zonas metropolitanas y, por último, las relacionadas con la emisión de recomendaciones.

Respecto de la facultad de la secretaría para emitir lineamientos y normas oficiales mexicanas (NOMs), así como para impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones, comparto el sentido de la sentencia pues no advierto que con tales atribuciones se vulnere el ámbito competencial que le es reconocido al orden municipal en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal,⁶ pues además de que de acuerdo con este

⁶ **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:

"...



precepto los Municipios deben ejercer sus facultades en los términos que lo establezcan las leyes federales y locales relativas, lo cierto es que con la emisión de estos instrumentos se busca materializar una de las finalidades que se persiguen en la materia, consistente en mantener una coordinación y congruencia en la planeación, lo que incluso puede reflejarse en que la facultad para emitir los lineamientos para delimitar las zonas metropolitanas y conurbaciones, se realiza con previa consulta a los Estados.

Además, estas atribuciones deben entenderse en el contexto de las facultades previstas a favor de la secretaría en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como es la de elaborar y conducir las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como la elaboración y aplicación de criterios respecto al desarrollo urbano, planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas, entre otras.⁷

"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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

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

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de Programas de Transporte Público de Pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

⁷ **Artículo 41.** A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"l. Elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, Municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México, la elaboración de lineamientos para regular:

"a) El crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población;

"...



Por otro lado, en cuanto a la facultad de la secretaría de formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional y de los convenios y acuerdos suscritos por autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con sectores público, social y privado, así como de hacer del conocimiento público su incumplimiento y aplicar las medidas correctivas que deriven de tales convenios y de las disposiciones jurídicas aplicables, coincido en que esta atribución no vulnera las facultades del Municipio, pues además de que no le son exclusivas y no se encuentran directamente dirigidas al orden municipal sino, en realidad, a todos los órdenes de gobierno que intervienen en la materia, tienen como finalidad que exista coordinación, congruencia y compatibilidad en la planeación entre los distintos niveles de gobierno.

Adicionalmente, con la finalidad de respetar la concurrencia de los distintos ámbitos de gobierno, se implementó que los distintos niveles de gobierno se coordinen a través de convenios; de esta manera, no podría vulnerar la esfera competencial del Municipio actor las recomendaciones que se emitan para cumplir los convenios que aquél suscribió, ni tampoco el hecho de que se impongan las medidas que resulten aplicables por incumplimiento a lo convenido.

Por último, en relación con la participación que se prevé de la Federación en distintos aspectos de la planeación de las zonas metropolitanas, atendiendo al motivo de impugnación de la parte actora, me parece que si bien la Constitución Federal, en su artículo 115, fracción VI, prevé la planeación y regulación coordinada de los tres órdenes de gobierno, únicamente en el desarrollo de los centros situados en dos o más entidades federativas, esto no significa que tratándose de aquellas situadas en el territorio de un solo Estado, cualquier participación de la Federación resulte indebida, pues en realidad toda la materia de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forma parte del Sistema General de Planeación del Desarrollo Nacional.

Además, a partir del contenido de la ley general impugnada se advierte que la participación conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno respecto de las zonas o conurbaciones ubicadas en una **misma entidad federativa, únicamente se dará para efectos de su planeación y en términos de lo dis-**

"c) La elaboración y aplicación territorial de criterios respecto al desarrollo urbano, la planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones, movilidad y de servicios, para incidir en la calidad de vida de las personas; ..."



puesto por la ley local respectiva;⁸ y no para efectos de su regulación, delimitación y constitución, como sí sucede respecto de zonas situadas en dos o más entidades federativas.⁹

De esta manera, comparto el criterio mayoritario en cuanto a reconocer la validez de las normas, en tanto que dicha coordinación no vulnera la facultad del Municipio de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pues ésta no constituye una atribución exclusiva sino que se inserta en el esquema de concurrencia que decidió implementar el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad concedida por la Constitución Federal; máxime que en términos del artículo 34 de la ley general se reconoce que la planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos son de interés metropolitano.

3. Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal (considerando décimo sexto).

Finalmente, en este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, al considerar que contrario a lo sostenido por el Municipio demandante, este precepto no vulnera la autonomía municipal al establecer que los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinadas a parques, jardines o zonas de esparcimientos no podrán ser destinados a otro uso.

⁸ **"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."

⁹ **"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 este sentido, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que el Municipio promovente partió de una interpretación errónea y aislada de la ley general, de manera que no existe una prohibición tajante para utilizar tales espacios hacia otros fines, pues en caso de utilidad pública, los espacios deberán ser sustituidos por otros que generen idéntico beneficio.

Así, se concluyó que los artículos 4, fracción VII y 75, fracciones VI y XII, de la Ley General de Asentamientos Humanos establecen 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.

Si bien **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez del precepto impugnado**, lo cierto es que llegué a esa conclusión **por razones distintas**.

En primer lugar, **respetuosamente no coincido con la interpretación realizada por el Pleno pues, a mi parecer, la norma cuestionada sí establece una prohibición absoluta**, consistente en que los espacios públicos que originalmente fueron destinados a la recreación, deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, *no podrán ser destinados a otro uso*.

No dejo de advertir que el propio artículo 75, en la diversa fracción XII, de la ley general, establece que en caso de tener que destinar a otros fines un espacio público, la autoridad deberá justificar sus acciones y sustituirlo por otro de las mismas características¹⁰ y que tal posibilidad también se encuentra prevista en el artículo 4, fracción VII, por causas de utilidad pública.¹¹

¹⁰ **Artículo 75.** El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: "... XII. En caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares."

¹¹ **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; ...**"



Sin embargo, considero que esas permisiones se encuentran dirigidas a supuestos distintos a los mencionados por la norma impugnada; de lo contrario, no tendría razón alguna de ser la norma impugnada, pues ya existiría una regulación que establece lo que debe hacer la autoridad ante la pretensión de destinar un espacio público a un fin distinto al que actualmente tiene.

Ahora, **partiendo de que a mi juicio el artículo 75, fracción VI, sí contiene una prohibición, me parece que no vulnera la autonomía municipal** en cuanto a las facultades relacionadas, en lo general, con la regulación, control y vigilancia de los usos de suelo,¹² pues impide que determinados espacios públicos puedan tener un fin distinto para el cual fueron creados, esto es, no trata sobre todos los espacios públicos, sino solamente de aquellos que hayan sido originalmente dirigidos a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento,¹³ pero ello se debe a que en esos espacios, el principio relativo a la **protección y progresividad del espacio público** (reconocido en el artículo 4o., fracción VII, de la ley general) opera con una **mayor intensidad** que respecto de otros espacios públicos, en tanto que claramente se pueden relacionar tales espacios con el vínculo que ha de tener la política pública relativa al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos con un entorno ecológico sano, con la preservación ambiental, que genere beneficios, especialmente a los habitantes de un asentamiento humano o de un centro de población, lo que se cimienta en la protección del **derecho humano a un medio ambiente sano**, que a su vez tiene conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, a la integridad personal, entre otros.

Si bien tenemos precedentes¹⁴ en los que hemos determinado que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de enajenación de

¹² **Artículo 11.** Corresponde a los Municipios: ...

"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; ..."

¹³ **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; ..."

¹⁴ Al resolver la controversia constitucional 67/2011, el 21 de febrero de 2013, por mayoría de 8 votos, se estimó que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de enajenación de los inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un *exceso legislativo del Congreso Local*, pues más que establecer modalidades a la propiedad del



los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un exceso legislativo por parte del Congreso Local; o bien, hemos declarado la invalidez de disposiciones que establecían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de aquéllas, lo cierto es que en tales casos lo donado o cedido no era un espacio público.

Además, estimo que si esos espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, se destinaran para otro uso, ello sería incluso en contravención del artículo 10. constitucional, en tanto que 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.

Por tanto, a partir de consideraciones distintas, coincidí con la sentencia en que el artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos no vulnera las competencias del Municipio.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de abril de 2022.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 18/2017, promovida por el Municipio de Juárez, Estado de Nuevo León.

En sesión pública celebrada el ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 18/2017. El asunto fue promovido por el Municipio de

Municipio encaminadas a garantizar fines de utilidad pública, establecía una imposibilidad absoluta que *incidía negativamente en las competencias que se reconocen al Municipio, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía*.

Dicho criterio se retomó en la controversia constitucional 141/2019, resuelta el 4 de agosto de 2020, en la que por mayoría de 7 votos se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, que preveían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de aquellas, la cual sería aplicable, **incluso, en el caso en que dejaran de ser útiles para los fines en materia de asentamientos humanos a los que fueron destinados**.



Juárez, Estado de Nuevo León, demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano expedida por el Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

El Municipio planteó principalmente que la ley impugnada vulnera su autonomía constitucional, pues impone un modelo único en materia de desarrollo urbano que centraliza las decisiones en los Poderes Federales, ocasionando la subordinación de los órdenes de gobierno local y municipal.

Coincido en términos generales con el sentido de la sentencia, aunque me separo de sus argumentos en tres aspectos puntuales. Así, tomé la decisión de formular un voto concurrente a efecto de desarrollar: **I.** Las razones por las cuales se deben desestimar las causas de improcedencia relativas a la definitividad del procedimiento legislativo como requisito para su impugnación; **II.** Los motivos por los que comparto la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero por razones distintas a las sostenidas por la mayoría; y **III.** Las razones por las que coincido en la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

I. Voto concurrente en relación con las causas de improcedencia invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

a) Fallo mayoritario.

En la sentencia se desestima la causa de improcedencia invocada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión relativa a que las etapas del procedimiento legislativo impugnado no constituían una resolución definitiva y, por tanto, debía considerarse como improcedente el planteamiento del Municipio actor en el que se combatían de manera aislada las etapas del proceso legislativo respectivo.

Al respecto, en la sentencia se argumenta 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 impugnable 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 esta línea, se señala 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". (página 44 de la sentencia).

Bajo esta lógica, se concluye que 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. Lo anterior, con apoyo en la tesis jurisprudencial P./J. 129/2001, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."¹

b) Razones de disenso.

En este punto, comparto la conclusión de la sentencia en el sentido de declarar **infundado** el argumento de la Cámara de Diputados consistente en que el Municipio actor impugnó de manera aislada las etapas del procedimiento legislativo y ello resulta improcedente dentro de una controversia constitucional. Sin embargo, estimo pertinente formular el presente voto concurrente, pues **difiero de las consideraciones** mediante las cuales desestima dicha causa, **consistentes, medularmente, en 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"**. (página 44 de la sentencia).

En primer lugar, advierto que –contrario a lo alegado por la Cámara de Diputados– el Municipio actor no impugnó de manera aislada o individual las etapas del procedimiento legislativo que dieron origen a la ley general combatida; **sino que, con motivo de la publicación de ésta, impugnó los vicios formales que, a su parecer, se verificaron dentro del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley General de Asentamientos Humanos.**

Ahora bien, apoyándose en el criterio contenido en la **tesis jurisprudencial P./J. 129/2001**,² –derivada del recurso de reclamación 209/2001–, en la sentencia se afirma que los actos que integran el procedimiento legislativo cons-

¹ Emitida por el Tribunal Pleno y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, registro digital número: 188640.

² Emitida por este Tribunal Pleno y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, de registro digital número: 188640, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."



tituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada del mismo, "*de tal forma que no es impugnabile [vía controversia constitucional] 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.*" (página 44 de la sentencia).

Sin embargo, en precedentes más recientes –en específico, al resolver el **recurso de reclamación 36/2012-CA**–,³ este Alto Tribunal matizó dicho criterio y distinguió que si bien en la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente impugnar individualmente las fases de un procedimiento legislativo; **en la controversia constitucional sí es posible reclamar las fases del procedimiento legislativo, sin que pueda alegarse falta de definitividad.** Lo anterior, pues, en este medio de control, no hay limitación a la impugnación de normas generales, lo que permite atacar los actos concretos que integran cada una de las fases del procedimiento legislativo, siempre que lo hagan los poderes legitimados constitucionalmente y éstos aleguen una transgresión a su ámbito constitucional de competencias asignado.⁴

Así las cosas, si bien coincido con la idea de que en una controversia constitucional es procedente impugnar un procedimiento legislativo con motivo de la emisión de la norma a la que da origen, supuesto en el que nos encontramos en el presente caso y, en consecuencia, es claramente **infundado** el planteamiento de la Cámara de Diputados; **no comparto la afirmación tajante que se formula en la sentencia en cuanto a que en controversia constitucional no es posible impugnar de manera individual los actos del procedimiento legislativo, pues lo cierto es que este Alto Tribunal ha reconocido que sí sería posible en los términos apuntados en el párrafo anterior.**

En suma, **estimo que en una controversia constitucional es posible impugnar tanto el procedimiento legislativo en su conjunto con motivo de la emisión de la norma general que le dio origen, como también actos específicos dentro del procedimiento legislativo, siempre que se cumplan los requisitos para ello.** Por ello, me manifesté con el sentido de la sentencia, pero **separándome** de sus consideraciones.

³ Resuelto por la Primera Sala, en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil doce.

⁴ Dicho criterio quedó plasmado en la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2012 (10a.), emitida por la Primera Sala y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 580, registro digital número: 2002365, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN TRATÁNDOSE DE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL O UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD."



II. Voto concurrente en relación con el artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En este apartado desarrollaré las razones por las cuales me pronuncié a favor del reconocimiento de validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero por razones distintas a las sostenidas por la mayoría.

El artículo en cuestión establece lo siguiente:

"**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;"

Al respecto, el Municipio actor argumentó que la norma es inconstitucional debido a que vulnera las competencias que le reconoce el artículo 115, fracciones II, inciso b) y V, incisos a) y d), de la Constitución General, al impedirle modificar el uso de los espacios a que se refiere.

a) Fallo mayoritario.

De la lectura de la sentencia se desprende que la mayoría de las Ministras y los Ministros consideraron que el Municipio actor partió de una premisa equivocada, al considerar que los espacios públicos a que se refiere la fracción impugnada no pueden ser destinados a usos distintos.

Lo anterior, debido a que conforme al artículo 4, fracción VII, de la ley general de la materia, en caso de utilidad pública, **los espacios en cuestión sí pueden ser sustituidos por otros que generen el mismo beneficio.** De esta manera, la fracción XII del diverso numeral 75 faculta a la autoridad para destinar los espacios públicos a otros fines, supuesto en el que deberá justificar la modificación y sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares. De ahí que no se vulneren las facultades municipales de la materia.

b) Razones de disenso.

Si bien concuerdo con el reconocimiento de validez de la norma impugnada, arribo a dicha conclusión a partir de un razonamiento distinto. Como lo he sostenido, el Congreso de la Unión tiene competencias para distribuir facultades en



materia de asentamientos humanos y regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones. Ello, sin vaciar de contenido las atribuciones de los Municipios o convertirlos en meros ejecutores.

Tratándose de normas que imponen modalidades para administrar el patrimonio inmobiliario, también he sostenido que **no deben imponer prohibiciones absolutas** que hagan nugatoria la facultad prevista en la fracción IV del artículo 115 constitucional.⁵ Así me pronuncié durante la discusión de la controversia constitucional 67/2011, en la sesión del diecinueve de febrero de dos mil trece del Tribunal Pleno.

Conforme a este razonamiento, considero que en el caso la norma impugnada es constitucional porque **no establece una limitación absoluta en cuanto al destino de los bienes municipales.**

En efecto, la norma impugnada protege el mantenimiento de los espacios públicos, de acuerdo con los principios de protección y progresividad, que derivan del reconocimiento de su importancia para garantizar el derecho a una vida sana, así como la convivencia, recreación y seguridad ciudadanas.⁶

Con todo, tal como señala la sentencia, el artículo 4, fracción VII, de la ley general de la materia también dispone que, en caso de utilidad pública, los espacios públicos podrán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes.

⁵ Constitución General

"**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:

"...

"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ..."

⁶ Ley General de Asentamientos Humanos. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

"**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 diferenciadas 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."



De ahí que la fracción XII del propio artículo 75,⁷ disponga que en caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar la modificación y sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares. En este contexto, es claro que la norma impugnada no establece una limitación absoluta al destino de los bienes municipales.

Por lo anterior, comparto la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aunque por razones distintas a las reflejadas en la sentencia.

III. Voto concurrente en relación con los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

a) Fallo mayoritario.

En este apartado el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la ley general impugnada, al considerar que los argumentos del Municipio actor eran inatendibles pues no estaban relacionados con alguna violación competencial, sino que versaban exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados, las cuales no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional al no ser la vía idónea para ello.

b) Razones de disenso.

Si bien estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de los artículos 104, 105 y 106,⁸ esto se debe a que los planteamientos del Municipio actor son infundados y no a que sean inatendibles como estimó la mayoría del Pleno.

⁷ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 75.** El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:

"...

"XII. En caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares."

⁸ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 104.** Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de normas oficiales mexicanas, de los planes y programas a que se refiere esta ley, aplicando los principios establecidos en ésta, y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable."



Lo anterior, pues como he sostenido en diversos precedentes, **considero que es válido analizar violaciones a derechos humanos en controversia constitucional**, en tanto que el ámbito de protección de tales derechos puede determinar el alcance de las competencias materia de la controversia.

En efecto, al resolver las controversias constitucionales **62/2009** y **104/2009**,⁹ sostuve que cuando los argumentos sobre violaciones a derechos fundamentales están íntimamente relacionados con la vulneración de ámbitos competenciales, es posible que en una controversia constitucional se analicen argumentos relacionados con derechos fundamentales, pues el contenido de los ámbitos competenciales también puede estar determinado por el de algunos derechos fundamentales.

De igual forma, en el voto concurrente y particular que formulé en la **controversia constitucional 62/2016**,¹⁰ señalé que, si bien el objeto de tutela en la controversia constitucional son los ámbitos competenciales de los poderes u órganos legitimados, "*dichas competencias se proyectan sobre personas titulares de derechos humanos, el ejercicio de dichas competencias debe necesariamente presuponer el respeto por los mismos*". En este sentido, referí que: "*válidamente pueden plantearse en una controversia constitucional argumentos que consistan en demostrar que una determinada interpretación o entendimiento de una competencia, conllevaría una violación de derechos*",

"Artículo 105. Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas a que se refiere esta ley. Igualmente, tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda."

"Artículo 106. La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:

"I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;

"II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;

"III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor; y,

"IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

"No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante."

⁹ Resueltas en sesiones de treinta de abril y dos de mayo de dos mil trece, por mayoría de siete votos en la controversia constitucional 62/2009; y por mayoría de ocho votos en la controversia constitucional 104/2009.

¹⁰ Resuelta en sesión de once de julio de dos mil diecisiete, por mayoría de nueve votos.



lo que obligaría a darle una lectura distinta o hacer una acotación respecto del ejercicio de la misma.

Ahora bien, los argumentos planteados por el Municipio actor consistieron, en esencia, en que la afectación que el nuevo modelo de desarrollo urbano tiene en su ámbito competencial produce también **una reducción del ámbito de participación ciudadana en comparación con la ley abrogada**.

En ese sentido, considero que los argumentos del Municipio actor involucran un planteamiento vinculado con el **derecho de participación ciudadana**, en relación con el **principio de progresividad**, pues plantea que, en comparación con la legislación general anterior, se *redujo* el ámbito de participación ciudadana en la materia.

La participación democrática es un principio que rige la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, tal como puede derivarse de los artículos 26, apartado A, de la Constitución General y 4, fracción V, de la ley general impugnada.

En efecto, la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano se encuentra inmersa en el ámbito de la planeación nacional,¹¹ la cual conforme al artículo 26, apartado A, de la Constitución General¹²

¹¹ **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."

¹² **Constitución General**

"**Artículo 26.** ...

"**A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.



debe ser **democrática** y **deliberativa**, debiendo la ley establecer **mecanismos de participación** que recojan las **aspiraciones** y **demandas de la sociedad** para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo.

En congruencia con lo anterior, la ley general impugnada establece la **participación democrática** como un **principio rector** de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos y la ordenación territorial, que implica que debe *protegerse 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.¹³

Es por ello que la ley general impugnada confiere a todos los ámbitos de gobierno la **promoción** de la **participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano**.¹⁴ Por lo que se refiere específicamente a los Municipios, establece como atribución a su cargo, la de "*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 ...*"¹⁵

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

"En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

¹³ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**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:

"...

"**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; ..."

¹⁴ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 92.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, promoverán la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano."

¹⁵ "**Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

"...



En ese sentido, la determinación respecto a si diversos aspectos de la ley general impugnada resultan **regresivos** en relación con los derechos de sus habitantes en comparación con la ley anterior, **puede tener un impacto en el ámbito competencial del Municipio actor**, en tanto que a éste le corresponde la promoción de dicha participación en las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio y, específicamente, la creación de los mecanismos de consulta ciudadana para tales efectos.

Por tanto, contrario a lo señalado en la sentencia, estimo que los planteamientos del Municipio actor **sí podían ser analizados** a través de la controversia constitucional; no obstante, estimo que tales argumentos resultaban **infundados**, tal como lo explico a continuación.

Para determinar si ciertas normas son contrarias al principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad, esta Suprema Corte ha sostenido que debe analizarse si la medida en cuestión *efectivamente tiene un carácter regresivo*.¹⁶ Ello en el entendido de que no cualquier regresión en un derecho es inconstitucional, pues puede haber casos en los que ello resulte justificado, lo que en todo caso dependerá de que la regresión supere un test de proporcionalidad.

Las normas impugnadas no tienen un carácter regresivo y, por tanto, **no existe una reducción en el ámbito de participación ciudadana**, pues: (i) la posibilidad de proponer la modificación de los planes y programas y vigilar su cumplimiento, así como la de participar haciendo propuestas en aspectos relevantes de la materia que continúan vigentes; y, (ii) no se desnaturaliza el carácter de la denuncia ciudadana como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y autoridades para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano. A continuación, desarrollaré cada uno de estos puntos.

"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; ..."

¹⁶ Véase el **amparo en revisión 566/2015**, resuelto por la Primera Sala el quince de febrero de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos; así como los que derivaron en la jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.". Localización: [J]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 188, registro digital número: 2015304.



i. Participación en modificación de planes y programas, vigilancia de su cumplimiento y en propuestas en aspectos relevantes.

Una comparación entre la ley abrogada y la ley general impugnada permite advertir que si bien en la primera se preveía: "*la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano*" como un aspecto que comprendía la participación social,¹⁷ mientras que en la segunda "*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*" es uno de los aspectos respecto de los cuales las autoridades están obligadas a **promover** la participación social y ciudadana;¹⁸ lo cierto es que ambas contemplan que las **Legislaturas Estatales** deben establecer 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**.¹⁹ Lo anterior sin que el procedimiento previsto para la aprobación y modifica-

¹⁷ Ley General de Asentamientos Humanos (Abrogada)

"**Artículo 49.** La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

"I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o Programas de Desarrollo Urbano, en los términos de los artículos 16 y 57 de esta ley; ..."

¹⁸ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

"**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; ..."

¹⁹ Ley General de Asentamientos Humanos (Abrogada)

"**Artículo 16.** La legislación estatal de desarrollo urbano determinará **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.**

"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, difundiendo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito 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 de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del Plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones; y,



ción cambiara sustancialmente, pues únicamente se adecuó para que la participación también sea posible a través de medios electrónicos.

Por otra parte, el Municipio actor señala que ya no es posible hacer propuestas en aspectos relevantes, tales como la **determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población y la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular.**

En la ley abrogada esos puntos estaban previstos en un listado que enumeraba distintos **aspectos que debía comprender la participación social** en materia de asentamientos humanos.²⁰ En la ley general impugnada se establece un

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del Estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o Municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales."

Ley General de Asentamientos Humanos. Ordenamiento Territorial y 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 formulación, 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, difundiendo 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 impropcedentes 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.**"

²⁰ **Ley General de Asentamientos Humanos (Abrogada)**

"Artículo 49. La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

" ...

"II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población;

"III. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular; ..."



listado de **ciertas materias en las que las autoridades deben promover la participación ciudadana**, sin que se incluyan los aspectos mencionados.²¹

A pesar de esta modificación, considero que el hecho de que el listado que establece los temas en los que las autoridades deben promover la participación ciudadana no contemple los aspectos relativos a la **determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población** y la **construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular**, no significa que los ciudadanos ya no puedan participar en estos temas.

En efecto, además de que el listado que establece este precepto prevé el *mínimo* de las materias en las que las autoridades deben promover la participación ciudadana, la posibilidad que tienen los sectores social y privado para participar en la **formulación, modificación y evaluación** de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano en términos del artículo 30 de la ley general impugnada, permite la participación en aspectos relevantes como los señalados por el Municipio actor.

ii. Desnaturalización de la denuncia ciudadana.

De la comparación entre la ley abrogada y la ley general impugnada se observa que en la primera no se establecía la denuncia ciudadana como tal, sino que se preveía la posibilidad de que los residentes de una determinada área afectada

²¹ **Le y General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**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;

"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;

"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los Centros de Población, y

"VIII. La participación en los procesos de los observatorios ciudadanos."



–por construcciones, cambios de uso o destino de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles contrarias a las normas, Planes y Programas de Desarrollo Urbano– exigieran la aplicación de **medidas de seguridad y sanciones** ante las **autoridades competentes**.²²

Las normas impugnadas, además de seguir contemplando la posibilidad de exigir que se apliquen las **medidas de seguridad y sanciones**, establece la **denuncia ciudadana** como un mecanismo para que **toda persona física o moral** –no sólo los residentes de una determinada área afectada– pueda denunciar **cualquier hecho, acto u omisión** –no únicamente "*construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles*"– que contravenga las disposiciones de la ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas en la materia, así como la posibilidad de solicitar ser representados ante las autoridades correspondientes.²³ Asimismo, se establecen aspectos relativos a su forma de presentación, los elementos que debe contener y los supuestos en que no se dará trámite.²⁴

²² **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**

"**Artículo 57.** Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.

"Dicho derecho se ejercerá ante las **autoridades competentes**, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente."

²³ **Ley General de Asentamientos Humanos. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 104.** Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de normas oficiales mexicanas, de los planes y programas a que se refiere esta ley, aplicando los principios establecidos en ésta, y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable."

"**Artículo 105.** Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas a que se refiere esta ley. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda."

²⁴ "**Artículo 106.** La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:

"I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;



La regulación de la denuncia ciudadana en los términos establecidos en la ley general impugnada no elimina el carácter de dicho instrumento como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y autoridades administrativas para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, pues continúa vigente la posibilidad de denunciar ante las autoridades locales competentes los actos contrarios a la normativa, a los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

Ahora bien, la ley abrogada señalaba que la posibilidad de exigir que se impusieran las medidas de seguridad y sanciones se ejercería ante "**las autoridades competentes**" –que el Municipio actor señala que eran principalmente municipales–, mientras que, en términos de la ley general impugnada, la denuncia debe hacerse "**ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales.**" Sin embargo, esta modificación no implica una medida regresiva respecto del derecho de participación ciudadana, pues los habitantes del Municipio continúan teniendo la posibilidad de denunciar el incumplimiento de la normativa de desarrollo urbano e, incluso, de manera más amplia.

Por las razones expuestas, si bien estuve a favor del reconocimiento de la validez de los artículos 104, 105 y 106 de la ley general impugnada, ello se debe a lo infundado de los planteamientos del Municipio actor, más no a la imposibilidad de analizarlos a través de la controversia constitucional.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de abril de 2022.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;

"III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor, y

"IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

"No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante."



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 MONTERREY, NUEVO LEÓN.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERAL 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. 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 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. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESTIMARSE (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDE-



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

VIII. 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).

IX. 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).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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.

XIII. 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).

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

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

XVI. 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 A 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 PREVISTAS 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).



XVII. 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).

XVIII. 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).

XIX. 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.

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

XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. 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 (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).



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

XXIII. 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.

XXIV. 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.

XXV. 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.

XXVI. 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).

XXVII. 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).



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

XXVIII. 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 INVADIR 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).

XXIX. 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).

XXX. 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).

XXXI. 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 DIS-



PUESTO 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).

XXXII. 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).

XXXIII. 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 INVADIR 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).

XXXIV. 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).



XXXV. 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 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).

XXXVI. 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 ESTABLECIDA 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).

XXXVII. 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 CORTE 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).

XXXVIII. 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).

XXXIX. 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).

XL. 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 AL 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 FORMULACIÓN, 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).



XXI. 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 (ARTÍCULO 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 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS PROGRAMAS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS O CONURBACIONES PREVISTOS 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).

XXIII. 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).

XXIV. 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 RE-



SERVA, NO INVADIR 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).

XLV. 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 INVADIR 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).

XLVI. 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).

XLVII. 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 LA 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).

XLVIII. 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 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).

XLIX. 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).

L. 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 MODIFICACIONES, ASÍ COMO EN AQUELLOS MECANISMOS DE PLANEACIÓN SIMPLIFICADA, NO INVADE 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).

LI. 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).

LII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ESTABLECIMIENTO DE LAS DIREC-TRICES 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).

LIII. 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).

LIV. 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).

LV. 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).

LVI. 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).

LVII. 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 INVADEN 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).



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

LIX. 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).

LX. 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 INVADIRÍA 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).

LXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CONSTITUYE UN INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN A LARGO PLAZO, QUE PUEDE SER REVISADO Y ACTUALIZADO CADA 6 AÑOS, O BIEN, CUANDO OCURRAN CAMBIOS PROFUNDOS QUE PUEDAN 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).



LXII. 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).

LXIII. 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 AQUÉL 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).

LXIV. 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 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 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).

LXVI. 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).

LXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON EL ORDENAMIENTO 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).

LXVIII. 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).

LXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONDICIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE CLAUSURAS O SUSPENSIÓN DE OBRAS A LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL, TRANSGREDE LA ESFERA MUNICIPAL (INVÁLIDEZ 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 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXX. 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).

LXXI. 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 DETERMINEN LA IDENTIFICACIÓN Y MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS DE SALVAGUARDA Y 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).

LXXII. 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).

LXXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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).

LXXIV. 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 (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).



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2017. MUNICIPIO DE MONTERREY, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 8 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 ocho 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, Adrián Emilio de la Garza Santos y Eliza Estrada Treviño, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndica segunda del Ayuntamiento de Monterrey, 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 20 de octubre de 2016, 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, 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 1, 3, fracciones XII, XIX, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 7; 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 se 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 al 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 jurídica, y 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.

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 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 1, fracciones I, II y III; 3, fracciones VII, XIV, XXXII y XXXVII; 4, fracción IV; 5; 7; 8, fracciones I, II, IV, VI, VII, X, XI, XIX, XX, XXI, XXIV, XXVII, XXVIII y XXX; 9; 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 arrogue 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 inconcuso que el Congreso de la Unión transgrede nuestro Pacto Fundamental.

Lo mismo ocurre con la facultad dada por el Congreso de la Unión a sí mismo (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 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 abordadas 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 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, sea aquella que resulte 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 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.

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 jurídica, 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 competencias 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 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.

En el **artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos**, se 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 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 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 la 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 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 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 encuentre 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 traten 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 **21/2017** 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 catorce 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

¹ Foja 261 del expediente principal.

² Fojas 262 y 263 del expediente principal.

³ Fojas 290 a 392 del expediente principal.

⁴ Fojas 445 a 552 del expediente principal.



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.

OCTAVO.—**Opinión del procurador general de la República.** Este funcionario emitió opinión en el sentido de que debe declararse la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.⁶

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veinticinco de abril de dos mil diecisiete, 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.⁷

DÉCIMO.—**Ampliación de demanda.** El veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Municipio actor presentó ampliación de demanda, la cual, mediante acuerdo de veintinueve de enero siguiente, se desechó por improcedente, en términos del artículo 19, de la fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia.

DÉCIMO PRIMERO.—**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 contro-

⁵ Fojas 556 a 653 del expediente principal.

⁶ Fojas 724 a 772 del expediente principal.

⁷ Fojas 817 a 819 del expediente principal.



versía constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁸ 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 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 Monterrey, 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, por considerar que transgrede diversas competencias municipales.

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,¹¹ **tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse**

⁸ "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."

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 "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."



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;¹² por tanto, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el veinte de enero de dos mil diecisiete, debe concluirse que **fue promovida oportunamente.**¹³

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 Mexicanos¹⁴ 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,¹⁵ **el actor**

¹² 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.

¹³ Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja 215 del expediente principal.

¹⁴ **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."

¹⁵ **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."



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, suscriben la demanda de controversia constitucional, Adrián Emilio de la Garza Santos y Elisa Estrada Treviño, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan con las copias certificadas de las constancias de mayoría de once de junio 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.¹⁶

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,¹⁷ la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico, o síndico segundo según corresponda; por tanto, en el caso, **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*

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."

¹⁶ Fojas 216 y 217 del expediente principal.

¹⁷ **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 síndico segundo según corresponda; y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento."



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.

El artículo 105, fracción I, inciso i),¹⁸ 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,¹⁹ 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 este asunto son autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales a quienes se les atribuye la expedición, promulgación y publi-

¹⁸ **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."

¹⁹ **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."



cación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de consejero jurídico de dicho poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el cuatro de diciembre de dos mil doce;²⁰ aunado a ello, cabe señalar que el nueve de enero de dos mil uno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación 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**",²¹ dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció María Guadalupe Murguía Gutiérrez, quien se ostenta como presidenta de su Mesa Directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, relativo a la toma de protesta de esa funcionaria para ocupar dicho cargo;²² además, ejerce su representación legal en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos

²⁰ Foja 272 del expediente principal.

²¹ "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, concurran 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."

²² Fojas 553 y 554 del expediente.



Mexicanos;²³ por tanto, **cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional en representación de la Cámara de Diputados.**

Por la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, compareció Pablo Escudero Morales, con el carácter de presidente de la Mesa Directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa de dicho órgano legislativo, de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta; y de conformidad con los artículos 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²⁴ ejerce su representación legal; por tanto, **cuenta con legitimación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.**

QUINTO.—**Causales de improcedencia.** En este apartado se analizan las causales de improcedencia alegadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

A. 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

²³ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

"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."

²⁴ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

"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:"



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 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 que expone 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 su 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, por 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.²⁵

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.

B. 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 materia,²⁶ 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**

²⁵ 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.

²⁶ **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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



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.

Lo anterior encuentra sustento en la **jurisprudencia P./J. 129/2001**,²⁷ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO

²⁷ 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 reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso 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."



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).

C. 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 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**,²⁸ de rubro:

²⁸ 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



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

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:

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."



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 <u>invalidez primero, apartados A, B, C, G y H, y tercero.</u> (Artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII; 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), fracciones (sic); 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	La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política. Análisis del <u>primer concepto de invalidez, apartado D</u> (artículos 24 y 25 de la ley general impugnada).
DÉCIMO PRIMERO	Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Análisis del <u>primer concepto de invalidez, apartado D</u> (artículos 14, 15 y 16 de la ley general impugnada).
DÉCIMO SEGUNDO	Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal. Análisis del <u>primer concepto de invalidez, apartado E</u> (artículos 31, 32, 33, 34, 36, fracción I, 38 y 44 de la ley general impugnada).



DÉCIMO TERCERO	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).
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. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado C.</u> (Artículo 60, fracción IX)
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. Análisis del segundo concepto de invalidez (artículo 60, fracción VII, de la ley general impugnada).
DÉCIMO SEXTO	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).
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. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado H</u> (artículo 59, fracciones VIII y IX, de la ley general impugnada).
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).

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**,²⁹ emitida por este Tribunal Pleno.

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.

²⁹ 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."



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.

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 a su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo Federal, quien, si no tuviera observaciones que 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 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 presentes en la Cámara de 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	<p>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> <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	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).
------------------------------	---

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

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, de que el proyecto o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de 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, éste 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**,³⁰ 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

³⁰ 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."



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 38 a 160 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

Trámite en la Cámara de Origen

Turno a comisiones

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 161 y 162 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

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 correspondiente (fojas 163 a 165 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

Dictamen

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 abordaría 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.



**Publicidad
del dictamen**

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.³¹

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 aceptaba la incorporación en el orden del día del dictamen en cuestión,³² lo cual fue aceptado mediante voto aprobatorio recabado de manera económica, dispensándose también de esa misma forma la segunda lectura del dictamen en cuestión.³³

³¹ La publicación del dictamen referido puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66206

³² 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."

³³ 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)

**Discusión
en el Pleno**

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 senadores, por lo que se declaró la existencia de *quorum* legal.

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.

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.

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.

"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.

"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."

**Trámite en la Cámara Revisora**

Minuta	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 292 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).
Turno a comisiones	<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 5 reverso 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>
Dictamen	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 (foja 40 a 127 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 comentario. ³⁴
Discusión en Pleno	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 presidencia 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 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).

³⁴ El dictamen en cuestión puede consultarse en la dirección electrónica siguiente:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/oct/20161012-III.pdf>



	<p>El dictamen elaborado por la Comisión 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 129 a 144 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</p> <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>
--	--

Trámite de regreso en la Cámara de Origen (Senado)

Minuta	<p>El doce octubre de dos mil dieciséis fue remitido 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 354 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
Turno a comisiones	<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 437 a 438 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
Dictamen	<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</p>



	<p>Gaceta del Senado del día trece de octubre de dos mil dieciséis. (fojas 440 a 587 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 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.</p> <p>Del mismo modo, consta que se dispensó el trámite para omitir su primera y segunda lectura para proceder a su discusión inmediata.³⁵</p>

³⁵ 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/verscion_estenografica/2016_10_13/1744

La autorización para incluir el dictamen de la minuta en cuestión, así como para dispensar la primera y segunda lectura 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 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 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 secretaria 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.



El dictamen de la referida minuta fue aprobado finalmente en lo general, por ochenta y un votos a favor; 4 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.

"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 secretaria 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)

"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."



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.

En relación a 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 cumplieron 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,³⁶ los dictámenes que se elaboren en tal Cámara deben publicarse en su Gaceta al menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno donde serán puestos a debate y votación.

Del mismo modo, de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara de Diputados,³⁷ 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

³⁶ "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."

³⁷ "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."



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.

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 aquél 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 73³⁸ se dice que la solicitud para incluir un asunto en el orden del día

³⁸ "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:



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.

Por su parte, en el artículo 64 del Reglamento de la Cámara de Diputados,³⁹ 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,

"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."

³⁹ "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."



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, constituían 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 de Diputados.**⁴⁰ Dicha moción suspensiva fue desechada por la mayoría de los diputados presentes en la citada sesión.⁴¹

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.

⁴⁰ 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."

⁴¹ Lo anterior puede consultarse en las fojas 129 vuelta a 134 vuelta del cuaderno de pruebas formado con las documentales aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



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.

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 dicha propuesta para su estudio y dictamen correspondientes, extendiendo posteriormente el turno a la Comisión de Vivienda.

Es por ello por lo 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.⁴²

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,⁴³ 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.

⁴² "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 y entidades de la administración pública federal."

⁴³ "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."



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.

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, XXXVI, XXXVII, 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 y 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 Municipio 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, ello sin considerar sus necesidades particulares, así como sus características políticas, sociales económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas. Lo anterior, en vista 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 transferencia 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, construcción, 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**;⁴⁴ y por otra, lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la **controversia constitucional 62/2011**,⁴⁵ precedentes de los que se desprende lo siguiente:

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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.



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. 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 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, ciudadanas, 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.⁴⁶

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.⁴⁷

⁴⁶ 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."

⁴⁷ 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 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."⁴⁸

⁴⁸ "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 la Unión determinó abrogar la Ley General de Asentamientos Humanos publica-

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).



da 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.

"...

"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 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, etc., 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 tienden 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 éste 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 que, en esencia, consiste en 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 el 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 metropolitana, 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 7, 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 las 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, por 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.⁴⁹

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.

⁴⁹ 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.



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 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 congruentes 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 solo 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 rea-



lice 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 a 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, retotificaciones, 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 opongan 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,⁵⁰ 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.

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

⁵⁰ 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.



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,⁵¹ de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria⁵² en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

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 rebase 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.

⁵¹ "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 rebase 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."

⁵² 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.



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.**

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***",⁵³ se observa

⁵³ 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.***"



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, XXXVI, XXXVII, 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 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, quinto, 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 concep-



to 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 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 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.**



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 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 el 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, con relación a 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 coherencia 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, además, 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**), así como las que se desarrollan como una continuidad en el territorio de un solo Estado (**estatales**), es que 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 desa-



rollan 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, previstas 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 casos, 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 abordadas 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 les corresponde abordar 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 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 es que **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:

"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 de 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 consistir 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 desarrollo urbano, 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 urbano 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 del artículo 26 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.

Con relación a 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, sea aquella que resulte 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, mas 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 constitucionales 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 sujetarse 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 Pú-



blico 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, 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 vinculados al ordenamiento territorial.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 8, 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 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,⁵⁴ 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 que 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

⁵⁴ "Artículo 147. ...

"El Ejecutivo Federal, a través de la secretaria, 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."



considera que vulnera el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial.

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**,⁵⁵ 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,

⁵⁵ 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."



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**".

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, mas, 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, 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 el 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 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 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, 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 en 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 manifestaciones 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 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 62/2009**⁵⁶ y **104/2009**,⁵⁷ en sesión de dos de mayo de dos mil trece.

⁵⁶ Por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación



Por tanto, debe reconocerse la **validez** de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la ley general impugnada.

DÉCIMO NOVENO.—**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**"; y
- 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.

En términos de lo previsto en los dos últimos párrafos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal,⁵⁸ así como en el artículo 42 de la ley regla-

consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La 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 Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

⁵⁷ 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 Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La 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).

⁵⁸ **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.



mentaria,⁵⁹ 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 expedidas por el Congreso de la Unión 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**,⁶⁰ a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso de la Unión.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

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

⁵⁹ **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."

⁶⁰ 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 ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto



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, en los términos del considerando quinto, apartado C, de esta decisión.

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, fracción VI y IX, 71, fracción III —con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto—, 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, en atención a los considerandos del octavo al décimo octavo de esta determinación.

CUARTO.—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

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.



a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Unión, en términos de los considerandos octavo, décimo quinto y décimo noveno de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, 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 resolutiveo 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, 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 sus apartados A, denominado "Causales invocadas por el Ejecutivo Federal" (declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal, atinentes a que el Municipio actor no tiene interés legítimo y que la demanda fue extemporánea), y B, denominado "Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión" (declarar infundada la causa de improcedencia aducida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, alusiva a que el decreto por el que se expidió la ley general cuestionada no constituye una resolución definitiva), y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

En relación con el punto resolutiveo 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 del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado C, denominado "Causales de improcedencia advertidas de oficio",



consistente en sobreseer, de oficio, respecto de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama", así como del artículo transitorio sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

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 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 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 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 Zaldívar 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 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 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 vinculadas con el ordenamiento territorial, vulneran 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 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 densidades de las edificaciones", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron en contra, por la invalidez de la totalidad de esta fracción. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



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 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 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 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 décimo noveno, 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 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, 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 presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, página 1428, con número de registro digital: 20252.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 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 6 de junio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Votos concurrente y particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 21/2017.

En sesión celebrada el ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

A continuación, me permito expresar las razones por las que compartí en algunos casos las conclusiones alcanzadas en esta controversia constitucional, así como los motivos por los que voté en contra del criterio mayoritario en otros casos.

1. 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. (Considerando octavo)

En este apartado se dio contestación a los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor, en los que sostuvo que algunos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos afectan su competencia constitucional, ya que imponen a nivel nacional 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 las construcciones, la prohibición de su separación y a suprimir la imposición de cajones de estacionamiento. En términos generales, el demandante sostiene que la ley general produce la concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de la Federación y en detrimento del Municipio.

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, 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, fracciones 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; y 93, fracción I; así como los transitorios Primero, Segundo, Tercero, Quinto, Sexto y Séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos.



Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", por considerarlos violatorios de las competencias del Municipio, previstas en el diverso 115, fracción V, de la Constitución General.

En este caso **voté a favor de reconocer la validez de las normas impugnadas** de la Ley General de Asentamientos Humanos, pues todas ellas, en su conjunto y al fijar un nuevo modelo de desarrollo urbano, no vulneran las bases fijadas en la Constitución General. Al respecto, me permito expresar las razones por las que llegué a esta conclusión, y que en términos generales, servirán como parámetro metodológico para analizar cada uno de los planteamientos que más adelante se estudiaron en esta controversia.

Efectivamente, como lo he sostenido en diversos precedentes (entre ellos la controversia constitucional 62/2011),¹ el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General establece un sistema de concurrencia en materia de asentamientos humanos que otorga al Congreso de la Unión un *título competencial sustantivo* por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer un marco normativo obligatorio en la planeación y regulación de los asentamientos humanos, con la finalidad de mantener una homogeneidad material en cuanto a los objetivos perseguidos por el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución General.²

De esta manera, el alcance de la atribución del Congreso de la Unión no se agota con la simple distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, sino que le permite definir el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos órdenes de gobierno.

Por su parte, respecto al alcance de la competencia del Congreso de la Unión he sostenido, en la controversia 62/2011 referida, que **el título sustantivo con**

¹ Controversia constitucional 62/2011, resuelta por la Segunda Sala el 11 de abril de 2012 por unanimidad de 4 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Aguilar Morales y presidente Valls Hernández.

² "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. ... 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.". **Registro digital: 161384**, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886.



el que cuenta no puede ampliarse hasta el grado de vaciar del todo la competencia de los Estados y Municipios, sino que se les debe dejar un tramo sustantivo de la materia, así sea mínimo; mientras que en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno, la intervención del Municipio en la materia debe ser *real y efectiva y no como un simple ejecutor*.³

Esto me parece importante precisarlo pues, ciertamente, a diferencia de lo que ha ocurrido en los asuntos en los que se ha analizado la concurrencia en materia de asentamientos humanos, en este caso se impugna **el ordenamiento que, en términos de los criterios de esta Suprema Corte, constituye uno de los parámetros de validez de las normas que emitan los distintos entes de gobierno**, lo que genera, al menos, que el parámetro de regularidad constitucional deba reducirse a lo dispuesto en la Constitución General y a las distintas finalidades que se buscan en este sistema de competencias concurrentes.

Ahora bien, frente al motivo de impugnación que se refleja en la demanda (que obliga a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, la prohibición de su separación, la densificación de construcciones, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento) y, en el que combate, en general, el sistema de reparto de competencias realizado por el legislador federal, comparto el criterio mayoritario respecto a que el modelo adoptado por el Congreso de la Unión no merma de manera alguna el ámbito competencial previsto para el orden municipal.

En efecto, considero que (analizada la legislación general en su conjunto) no existe una invasión en las competencias y en la autonomía del Municipio actor pues, incluso, al revisar el contenido de la ley general impugnada podemos advertir que en su artículo 11 se señala que corresponde a los Municipios formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes y programas municipales en la materia; regular, controlar y vigilar las reservas, usos de suelo; así como la formulación, aprobación y administración de la zonificación de los centros de población que se encuentren en su territorio.⁴

³ "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.". **Registro digital: 161383**, Pleno; Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887.

⁴ "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;



De esta manera, el Municipio actor no se convierte en un simple ejecutor de la ley general, sino que tendrá una intervención real en el ejercicio de dichas facultades, aunque para ello deba observar el modelo normativo impuesto al ejercer sus facultades, lo que en todo caso deriva de lo expresamente establecido en la Constitución General, en el sentido de que los Municipios ejercerán sus atribuciones *en los términos de las leyes federales y estatales relativas*.⁵

En suma, me parece que (insisto, analizada en términos abstractos y en su conjunto, como lo impugna el Municipio) **la ley general cuestionada no vulnera las competencias de las entidades federativas ni la autonomía municipal al establecer un sistema homogéneo** de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, pues es uno de los fines que persigue nuestro marco constitucional actual.

Además, en todo caso, estimo que la ley general debe leerse de forma integral, de manera que es importante tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 1, 7 y 11

"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."

⁵ "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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"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."



de la propia ley general, en los que se precisa que las bases, reglas y principios que se contienen en esta ley marco persiguen el objetivo de mantener una concurrencia y participación efectiva entre todos los órdenes de gobierno.

Por tanto, desde este momento adelanto que los conceptos de invalidez planteados en esta controversia constitucional deben ser analizados partiendo de la base de que se trata de un sistema de concurrencia en el que Federación, Estados y Municipios deben tener una participación real y efectiva en el diseño y ejecución de los planes de desarrollo e instrumentos de ordenación territorial y urbana.

2. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de las normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas conurbadas de interés local, vulneración a la autonomía municipal. (Considerando noveno)

En este apartado, el Pleno reconoció 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, así como de los artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, al considerar que no vulneran las facultades del Municipio actor que se encuentran reconocidas en el diverso 115 de la Constitución General.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión plenaria, **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez de las normas impugnadas, pero por consideraciones adicionales** a las sostenidas en el proyecto.

El conjunto de las normas que aquí se analizan pueden agruparse de la siguiente manera: primero se encuentran las que establecen una facultad de la secretaría para emitir lineamientos; luego, aquellas que la facultan para emitir normas oficiales mexicanas y a impulsar proyectos que propicien la uniformidad de trámites; también hay aquellas que le permiten participar en la planeación de zonas metropolitanas y, por último, las relacionadas con la emisión de recomendaciones.

Respecto de la facultad de la secretaría para emitir lineamientos y normas oficiales mexicanas (NOMs), así como para impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones, comparto el sentido de la sentencia pues no advierto que con tales atribuciones se vulnere el ámbito competencial que le es reconocido al orden municipal en el artículo 115,



fracción V, de la Constitución Federal,⁶ pues además de que de acuerdo con este precepto los Municipios deben ejercer sus facultades en los términos que lo establezcan las leyes federales y locales relativas, lo cierto es que con la emisión de estos instrumentos se busca materializar una de las finalidades que se persiguen en la materia, consistente en mantener una coordinación y congruencia en la planeación, lo que, incluso, puede reflejarse en que la facultad para emitir los lineamientos para delimitar las zonas metropolitanas y conurbaciones, se realiza con previa consulta a los Estados.

Además, estas atribuciones deben entenderse en el contexto de las facultades previstas a favor de la secretaría en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como es la de elaborar y conducir las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como la elaboración y aplicación de criterios respecto al desarrollo urbano, planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas, entre otras.⁷

⁶ "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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

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

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

⁷ "Artículo 41. A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:



Por otro lado, en cuanto a la facultad de la secretaría de formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional y de los convenios y acuerdos suscritos por autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con sectores público, social y privado, así como de hacer del conocimiento público su incumplimiento y aplicar las medidas correctivas que deriven de tales convenios y de las disposiciones jurídicas aplicables, coincido en que esta atribución no vulnera las facultades del Municipio pues, además de que no le son exclusivas y no se encuentran directamente dirigidas al orden municipal sino, en realidad, a todos los órdenes de gobierno que intervienen en la materia, tienen como finalidad que exista coordinación, congruencia y compatibilidad en la planeación entre los distintos niveles de gobierno.

Adicionalmente, con la finalidad de respetar la concurrencia de los distintos ámbitos de gobierno, se implementó que los distintos niveles de gobierno se coordinen a través de convenios; de esta manera, no podría vulnerar la esfera competencial del Municipio actor las recomendaciones que se emitan para cumplir los convenios que aquél suscribió, ni tampoco el hecho de que se impongan las medidas que resulten aplicables por incumplimiento a lo convenido.

Por último, en relación con la participación que se prevé de la Federación en distintos aspectos de la planeación de las zonas metropolitanas, atendiendo al motivo de impugnación de la parte actora, me parece que si bien la Constitución Federal, en su artículo 115, fracción VI, prevé la planeación y regulación coordinada de los tres órdenes de gobierno, únicamente en el desarrollo de los centros situados en dos o más entidades federativas, esto no significa que tratándose de aquellas situadas en el territorio de un solo Estado, cualquier participación de la Federación resulte indebida, pues en realidad toda la materia de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forma parte del sistema general de planeación del desarrollo nacional.

"I. Elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, Municipios y, en su caso, las alcaldías de la Ciudad de México, la elaboración de lineamientos para regular:

"a) El crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población;

"...

"c) La elaboración y aplicación territorial de criterios respecto al desarrollo urbano, la planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones, movilidad y de servicios, para incidir en la calidad de vida de las personas."



Además, a partir del contenido de la ley general impugnada se advierte que la participación conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno respecto de las zonas o conurbaciones ubicadas en una **misma entidad federativa, únicamente se dará para efectos de su planeación y en términos de lo dispuesto por la ley local respectiva;**⁸ y no para efectos de su regulación, delimitación y constitución, como sí sucede respecto zonas situadas en dos o más entidades federativas.⁹

De esta manera, comparto el criterio mayoritario en cuanto a reconocer la validez de las normas, en tanto que dicha coordinación no vulnera la facultad del Municipio de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pues ésta no constituye una atribución exclusiva sino que se inserta en el esquema de concurrencia que decidió implementar el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad concedida por la Constitución Federal; máxime que en términos del artículo 34 de la ley general se reconoce que la planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos son de interés metropolitano.

3. Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal. (Considerando décimo sexto)

Finalmente, en este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, al considerar que contrario a lo sostenido por el Municipio demandante, este precepto no vulnera

⁸ **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."

⁹ **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."



la autonomía municipal al establecer que los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinadas a parques, jardines o zonas de esparcimientos no podrán ser destinados a otro uso.

En este sentido, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que el Municipio promovente partió de una interpretación errónea y aislada de la ley general, de manera que no existe una prohibición tajante para utilizar tales espacios hacia otros fines, pues en caso de utilidad pública, los espacios deberán ser sustituidos por otros que generen idéntico beneficio.

Así, se concluyó que los artículos 4, fracción VII, y 75, fracciones VI y XII, de la Ley General de Asentamientos Humanos establecen 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.

Si bien **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez del precepto impugnado**, lo cierto es que llegué a esa conclusión **por razones distintas**.

En primer lugar, **respetuosamente no coincido con la interpretación realizada por el Pleno pues, a mi parecer, la norma cuestionada sí establece una prohibición absoluta**, consistente en que los espacios públicos que originalmente fueron destinados a la recreación, deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, *no podrán ser destinados a otro uso*.

No dejo de advertir que el propio artículo 75, en la diversa fracción XII, de la ley general, establece que en caso de tener que destinar a otros fines un espacio público, la autoridad deberá justificar sus acciones y sustituirlo por otro de las mismas características¹⁰ y que tal posibilidad también se encuentra prevista en el artículo 4, fracción VII, por causas de utilidad pública.¹¹

¹⁰ **Artículo 75.** El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: "... XII. En caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares."

¹¹ **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:



Sin embargo, considero que esas permisiones se encuentran dirigidas a supuestos distintos a los mencionados por la norma impugnada; de lo contrario, no tendría razón alguna de ser la norma impugnada, pues ya existiría una regulación que establece lo que debe hacer la autoridad ante la pretensión de destinar un espacio público a un fin distinto al que actualmente tiene.

Ahora, **partiendo de que a mi juicio el artículo 75, fracción VI, sí contiene una prohibición, me parece que no vulnera la autonomía municipal** en cuanto a las facultades relacionadas, en lo general, con la regulación, control y vigilancia de los usos de suelo,¹² pues impide que determinados espacios públicos puedan tener un fin distinto para el cual fueron creados, esto es, no trata sobre todos los espacios públicos, sino solamente de aquellos que hayan sido originalmente dirigidos a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento,¹³ pero ello se debe a que en esos espacios, el principio relativo a la **protección y progresividad del espacio público** (reconocido en el artículo 4o., fracción VII, de la ley general) opera con una **mayor intensidad** que respecto de otros espacios públicos, en tanto que claramente se pueden relacionar tales espacios con el vínculo que ha de tener la política pública relativa al Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos con un entorno ecológico sano, con la preservación ambiental, que genere beneficios, especialmente a los habitantes de un Asentamiento Humano o de un Centro de Población, lo que se cimienta en la protección del **derecho humano a un medio ambiente sano**, que a su vez tiene conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, a la integridad personal, entre otros.

"... 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 consideren las necesidades diferenciadas 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.**"

¹² "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"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; ..."

¹³ "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."



Si bien tenemos precedentes¹⁴ en los que hemos determinado que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de enajenación de los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un exceso legislativo por parte del Congreso Local; o bien, hemos declarado la invalidez de disposiciones que establecían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de aquéllas, lo cierto es que en tales casos lo donado o cedido no era un espacio público.

Además, estimo que si esos espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, se destinaran para otro uso, ello sería incluso en contravención del artículo 10. constitucional, en tanto que 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.

Por tanto, a partir de consideraciones distintas, coincidí con la sentencia en que el artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos no vulnera las competencias del Municipio.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 21/2017, promovida por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León.

En sesión pública celebrada el ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la con-

¹⁴ Al resolver la controversia constitucional 67/2011, el 21 de febrero de 2013 por mayoría de 8 votos, se estimó que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de enajenación de los inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un *exceso legislativo del Congreso Local*, pues más que establecer modalidades a la propiedad del Municipio encaminadas a garantizar fines de utilidad pública, establecía una imposibilidad absoluta que *incidía negativamente en las competencias que se reconocen al Municipio, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía*.

Dicho criterio se retomó en la controversia constitucional 141/2019, resuelta el 4 de agosto de 2020, en la que por mayoría de 7 votos se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, que preveían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de aquéllas, la cual sería aplicable, ***incluso, en el caso en que dejaran de ser útiles para los fines en materia de asentamientos humanos a los que fueron destinados.***



troversia constitucional 21/2017. El asunto fue promovido por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano expedida por el Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

El Municipio planteó principalmente que la ley impugnada vulnera su autonomía constitucional, pues impone un modelo único en materia de desarrollo urbano que centraliza las decisiones en los Poderes Federales, ocasionando la subordinación de los órdenes de gobierno local y municipal.

Coincido en términos generales con el sentido de la sentencia, aunque me separo de sus argumentos en tres aspectos puntuales. Así, tomé la decisión de formular un voto concurrente a efecto de desarrollar: **I.** Las razones por las cuales se deben desestimar las causas de improcedencia relativas a la definitividad del procedimiento legislativo como requisito para su impugnación; **II.** Los motivos por los que comparto la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero por razones distintas a las sostenidas por la mayoría; y **III.** Las razones por las que coincido en la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

I. Voto concurrente en relación con las causas de improcedencia invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

a) Fallo mayoritario

En la sentencia se desestima la causa de improcedencia invocada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión relativa a que las etapas del procedimiento legislativo impugnado no constituían una resolución definitiva y, por tanto, debía considerarse como improcedente el planteamiento del Municipio actor en el que se combatían de manera aislada las etapas del proceso legislativo respectivo.

Al respecto, en la sentencia se argumenta 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 impugnable 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 esta línea, se señala 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". (Página 44 de la sentencia)

Bajo esta lógica, se concluye que 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. Lo anterior, con apoyo en la tesis jurisprudencial P./J. 129/2001, de rubro: "CONTROVERISA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."¹

b) Razones de disenso

En este punto, comparto la conclusión de la sentencia en el sentido de declarar **infundado** el argumento de la Cámara de Diputados consistente en que el Municipio actor impugnó de manera aislada las etapas del procedimiento legislativo y ello resulta improcedente dentro de una controversia constitucional. Sin embargo, estimo pertinente formular el presente voto concurrente, pues **difiero de las consideraciones** mediante las cuales desestima dicha causa, **consistentes, medularmente, en 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".** (Página 44 de la sentencia)

En primer lugar, advierto que –contrario a lo alegado por la Cámara de Diputados– el Municipio actor no impugnó de manera aislada o individual las etapas del procedimiento legislativo que dieron origen a la ley general combatida; **sino que, con motivo de la publicación de ésta, impugnó los vicios formales que, a su parecer, se verificaron dentro del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley General de Asentamientos Humanos.**

¹ Emitida por el Tribunal Pleno y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, con número de registro digital: 188640.



Ahora bien, apoyándose en el criterio contenido en la **tesis jurisprudencial 129/2001**² –derivada del recurso de reclamación 209/2001–, en la sentencia se afirma 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 [vía controversia constitucional] 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*". (Páginas 43 y 44 de la sentencia)

Sin embargo, en precedentes más recientes –en específico, al resolver el **recurso de reclamación 36/2012-CA**–,³ este Alto Tribunal matizó dicho criterio y distinguió que si bien en la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente impugnar individualmente las fases de un procedimiento legislativo; **en la controversia constitucional sí es posible reclamar las fases del procedimiento legislativo, sin que pueda alegarse falta de definitividad**. Lo anterior, pues, en este medio de control, no hay limitación a la impugnación de normas generales, lo que permite atacar los actos concretos que integran cada una de las fases del procedimiento legislativo, siempre que lo hagan los poderes legitimados constitucionalmente y éstos aleguen una transgresión a su ámbito constitucional de competencias asignado.⁴

Así las cosas, si bien coincido con la idea de que en controversia constitucional es procedente impugnar un procedimiento legislativo con motivo de la emisión de la norma a la que da origen, supuesto en el que nos encontramos en el presente caso y, en consecuencia, es claramente **infundado** el planteamiento de la Cámara de Diputados; **no comparto la afirmación tajante que se formula en la sentencia en cuanto a que en controversia constitucional no es posible impugnar de manera individual los actos del procedimiento legislativo, pues lo cierto es que este Alto Tribunal ha reconocido que sí sería posible en los términos apuntados en el párrafo anterior**.

² Emitida por este Tribunal Pleno y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, con número de registro digital: 188640, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."

³ Resuelto por la Primera Sala, en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil doce.

⁴ Dicho criterio quedó plasmado en la tesis aislada CCLXVIII/2012 (10a.), emitida por la Primera Sala y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 580, con número de registro digital: 2002365, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN TRATÁNDOSE DE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL O UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD."



En suma, **estimo que en controversia constitucional es posible impugnar tanto el procedimiento legislativo en su conjunto con motivo de la emisión de la norma general que le dio origen, como también actos específicos dentro del procedimiento legislativo, siempre que se cumplan los requisitos para ello.** Por ello, me manifesté con el sentido de la sentencia, pero *separándome* de sus consideraciones.

II. Voto concurrente en relación con el artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En este apartado desarrollaré las razones por las cuales me pronuncié a favor del reconocimiento de validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero por razones distintas a las sostenidas por la mayoría.

El artículo en cuestión establece lo siguiente:

"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."

Al respecto, el Municipio actor argumentó que la norma es inconstitucional debido a que vulnera las competencias que le reconoce el artículo 115, fracciones II, inciso b) y V, incisos a) y d), de la Constitución General, al impedirle modificar el uso de los espacios a que se refiere.

a) Fallo mayoritario

De la lectura de la sentencia se desprende que la mayoría de las Ministras y los Ministros consideraron que el Municipio actor partió de una premisa equivocada, al considerar que los espacios públicos a que se refiere la fracción impugnada no pueden ser destinados a usos distintos.

Lo anterior, debido a que conforme al artículo 4, fracción VII, de la ley general de la materia, en caso de utilidad pública, **los espacios en cuestión sí pueden ser sustituidos por otros que generen el mismo beneficio.** De esta manera, la fracción XII del diverso numeral 75 faculta a la autoridad para destinar los



espacios públicos a otros fines, supuesto en el que deberá justificar la modificación y sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares. De ahí que no se vulneren las facultades municipales de la materia.

b) Razones de disenso

Si bien concuerdo con el reconocimiento de validez de la norma impugnada, arribo a dicha conclusión a partir de un razonamiento distinto. Como lo he sostenido, el Congreso de la Unión tiene competencias para distribuir facultades en materia de asentamientos humanos y regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones. Ello, sin vaciar de contenido las atribuciones de los Municipios o convertirlos en meros ejecutores.

Tratándose de normas que imponen modalidades para administrar el patrimonio inmobiliario, también he sostenido que **no deben imponer prohibiciones absolutas** que hagan nugatoria la facultad prevista en la fracción IV del artículo 115 constitucional.⁵ Así me pronuncié durante la discusión de la controversia constitucional 67/2011 en la sesión del diecinueve de febrero de dos mil trece del Tribunal Pleno.

Conforme a este razonamiento, considero que en el caso la norma impugnada es constitucional porque **no establece una limitación absoluta en cuanto al destino de los bienes municipales.**

En efecto, la norma impugnada protege el mantenimiento de los espacios públicos, de acuerdo con los principios de protección y progresividad, que derivan del reconocimiento de su importancia para garantizar el derecho a una vida sana, así como la convivencia, recreación y seguridad ciudadanas.⁶

⁵ **Constitución General**

"**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:

"...

"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:"

⁶ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**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:



Con todo, tal como señala la sentencia, el artículo 4, fracción VII, de la ley general de la materia también dispone que, en caso de utilidad pública, los espacios públicos podrán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes. De ahí que la fracción XII del propio artículo 75,⁷ disponga que en caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar la modificación y sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares. En este contexto, es claro que la norma impugnada no establece una limitación absoluta al destino de los bienes municipales.

Por lo anterior, comparto la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aunque por razones distintas a las reflejadas en la sentencia.

III. Voto concurrente en relación con los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

a) Fallo mayoritario

En este apartado el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la ley general impugnada, al considerar que los argumentos del Municipio actor eran inatendibles pues no estaban relacionados con alguna violación competencial, sino que versaban exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados, las cuales no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional al no ser la vía idónea para ello.

"...

"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 diferenciadas 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."

⁷ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 75.** El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:

"...

"XII. En caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares."



b) Razones de disenso

Si bien estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de los artículos 104, 105 y 106,⁸ esto se debe a que los planteamientos del Municipio actor son infundados y no a que sean inatendibles como estimó la mayoría del Pleno.

Lo anterior, pues como he sostenido en diversos precedentes, **considero que es válido analizar violaciones a derechos humanos en controversia constitucional**, en tanto que el ámbito de protección de tales derechos puede determinar el alcance de las competencias materia de la controversia.

En efecto, al resolver las controversias constitucionales **62/2009** y **104/2009**,⁹ sostuve que cuando los argumentos sobre violaciones a derechos fundamentales están íntimamente relacionados con la vulneración de ámbitos competenciales, es posible que en una controversia constitucional se analicen argumentos

⁸ **Ley General de Asentamientos Humanos. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 104.** Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de normas oficiales mexicanas, de los planes y programas a que se refiere esta ley, aplicando los principios establecidos en ésta, y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable."

"**Artículo 105.** Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas a que se refiere esta ley. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda."

"**Artículo 106.** La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:

"I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;

"II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;

"III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor; y,

"IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

"No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante."

⁹ Resueltas en sesiones de treinta de abril y dos de mayo de dos mil trece, por mayoría de siete votos en la controversia constitucional 62/2009; y por mayoría de ocho votos en la controversia constitucional 104/2009.



relacionados con derechos fundamentales, pues el contenido de los ámbitos competenciales también puede estar determinado por el de algunos derechos fundamentales.

De igual forma, en el voto concurrente y particular que formulé en la **controversia constitucional 62/2016**,¹⁰ señalé que, si bien el objeto de tutela en la controversia constitucional son los ámbitos competenciales de los poderes u órganos legitimados, "*dichas competencias se proyectan sobre personas titulares de derechos humanos, el ejercicio de dichas competencias debe necesariamente presuponer el respeto por los mismos*". En este sentido, referí que "*válidamente pueden plantearse en una controversia constitucional argumentos que consistan en demostrar que una determinada interpretación o entendimiento de una competencia, conllevaría una violación de derechos*", lo que obligaría a darle una lectura distinta o hacer una acotación respecto del ejercicio de la misma.

Ahora bien, los argumentos planteados por el Municipio actor consistieron, en esencia, en que la afectación que el nuevo modelo de desarrollo urbano tiene en su ámbito competencial produce también **una reducción del ámbito de participación ciudadana en comparación con la ley abrogada**.

En ese sentido, considero que los argumentos del Municipio actor involucran un planteamiento vinculado con el **derecho de participación ciudadana**, en relación con el **principio de progresividad**, pues plantea que, en comparación con la legislación general anterior, se *redujo* el ámbito de participación ciudadana en la materia.

La participación democrática es un principio que rige la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, tal como puede derivarse de los artículos 26, apartado A, de la Constitución General y 4, fracción V, de la ley general impugnada.

En efecto, la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano se encuentra inmersa en el ámbito de la planeación nacional,¹¹ la cual conforme al artículo 26, apartado A, de la Constitución

¹⁰ Resuelta en sesión de once de julio de dos mil diecisiete, por mayoría de nueve votos.

¹¹ **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



General¹² debe ser **democrática y deliberativa**, debiendo la ley establecer **mecanismos de participación** que recojan las **aspiraciones y demandas de la sociedad** para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo.

En congruencia con lo anterior, la ley general impugnada establece la **participación democrática** como un **principio rector** de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos y la ordenación territorial, que implica que debe *protegerse 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.¹³

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."

¹² **Constitución General**

Artículo 26.

"A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

"En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

¹³ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

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:

"...

"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; ..."



Es por ello que la ley general impugnada confiere a todos los ámbitos de gobierno la **promoción de la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano**.¹⁴ Por lo que se refiere específicamente a los Municipios, establece como atribución a su cargo, la de "*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 ...*"¹⁵

En ese sentido, la determinación respecto a si diversos aspectos de la ley general impugnada resultan **regresivos** en relación con los derechos de sus habitantes en comparación con la ley anterior, **puede tener un impacto en el ámbito competencial del Municipio actor**, en tanto que a éste le corresponde la promoción de dicha participación en las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio y, específicamente, la creación de los mecanismos de consulta ciudadana para tales efectos.

Por tanto, contrario a lo señalado en la sentencia, estimo que los planteamientos del Municipio actor **si podían ser analizados** a través de la controversia constitucional; no obstante, estimo que tales argumentos resultaban **infundados**, tal como lo explico a continuación.

Para determinar si ciertas normas son contrarias al principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad, esta Suprema Corte ha sostenido que debe analizarse si la medida en cuestión *efectivamente tiene un carácter regresivo*.¹⁶

¹⁴ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 92.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, promoverán la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano."

¹⁵ "**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; ..."

¹⁶ Véase el **amparo en revisión 566/2015**, resuelto por la Primera Sala el quince de febrero de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos; así como los que derivaron en la jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.". Localización: [J]; Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 188, con número de registro digital: 2015304.



Ello en el entendido de que no cualquier regresión en un derecho es inconstitucional, pues puede haber casos en los que ello resulte justificado, lo que en todo caso dependerá de que la regresión supere un test de proporcionalidad.

Las normas impugnadas no tienen un carácter regresivo y, por tanto, no existe una reducción en el ámbito de participación ciudadana, pues: (i) la posibilidad de proponer la modificación de los planes y programas y vigilar su cumplimiento, así como la de participar haciendo propuestas en aspectos relevantes de la materia continúan vigentes; y, (ii) no se desnaturaliza el carácter de la denuncia ciudadana como mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano. A continuación, desarrollaré cada uno de estos puntos.

i. Participación en modificación de planes y programas, vigilancia de su cumplimiento y en propuestas en aspectos relevantes.

Una comparación entre la ley abrogada y la ley general impugnada permite advertir que si bien en la primera se preveía "*la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano*" como un aspecto que comprendía la participación social,¹⁷ mientras que en la segunda "*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*" es uno de los aspectos respecto de los cuales las autoridades están obligadas a **promover** la participación social y ciudadana;¹⁸ lo cierto es que ambas contemplan que las **Legislaturas Estatales** deben establecer 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**.¹⁹

¹⁷ **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**

"**Artículo 49.** La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

"I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, en los términos de los artículos 16 y 57 de esta ley; ..."

¹⁸ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**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; ..."

¹⁹ **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**



Lo anterior sin que el procedimiento previsto para la aprobación y modificación cambiara sustancialmente, pues únicamente se adecuó para que la participación también sea posible a través de medios electrónicos.

Por otra parte, el Municipio actor señala que ya no es posible hacer propuestas en aspectos relevantes, tales como la **determinación y control de la zonificación**,

"Artículo 16. La legislación estatal de desarrollo urbano determinará **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.**

"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, difundiendo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito 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 de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, 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 serán publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o Municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales."

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y 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 formulación, 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, difundiendo 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.**"



usos y destinos de áreas y predios de los centros de población y la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular.

En la ley abrogada esos puntos estaban previstos en un listado que enumeraba distintos **aspectos que debía comprender la participación social** en materia de asentamientos humanos.²⁰ En la ley general impugnada se establece un listado de **ciertas materias en las que las autoridades deben promover la participación ciudadana**, sin que se incluyan los aspectos mencionados.²¹

A pesar de esta modificación, considero que el hecho de que el listado que establece los temas en los que las autoridades deben promover la participación ciudadana no contemple los aspectos relativos a la **determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población y la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular**, no significa que los ciudadanos ya no puedan participar en estos temas.

En efecto, además de que el listado que establece este precepto prevé el *mínimo* de las materias en las que las autoridades deben promover la participación ciudadana, la posibilidad que tienen los sectores social y privado para participar en la **formulación, modificación y evaluación** de los planes o Programas de Desarrollo Urbano en términos del artículo 30 de la ley general impugnada,

²⁰ **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**

"**Artículo 49.** La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

"...

"II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población;

"III. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular; ..."

²¹ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**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;

"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;

"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población; y,

"VIII. La participación en los procesos de los observatorios ciudadanos."



permite la participación en aspectos relevantes como los señalados por el Municipio actor.

ii. Desnaturalización de denuncia ciudadana.

De la comparación entre la ley abrogada y la ley general impugnada se observa que en la primera no se establecía la denuncia ciudadana como tal, sino que se preveía la posibilidad de que los residentes de una determinada área afectada –por construcciones, cambios de uso o destino de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles contrarias a las normas, Planes y Programas de Desarrollo Urbano– exigieran la aplicación de **medidas de seguridad y sanciones** ante las **autoridades competentes**.²²

Las normas impugnadas, además de seguir contemplando la posibilidad de exigir que se apliquen las **medidas de seguridad y sanciones**, establece la **denuncia ciudadana** como un mecanismo para que **toda persona física o moral** –no sólo los residentes de una determinada área afectada– pueda denunciar **cualquier hecho, acto u omisión** –no únicamente "*construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles*"– que contravenga las disposiciones de la ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas en la materia, así como la posibilidad de solicitar ser representados ante las autoridades correspondientes.²³ Asimismo, se establecen aspectos

²² **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**

"**Artículo 57.** Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.

"Dicho derecho se ejercerá ante las **autoridades competentes**, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente."

²³ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 104.** Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de normas oficiales mexicanas, de los planes y programas a que se refiere esta ley, aplicando los principios establecidos en ésta, y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable."

"**Artículo 105.** Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas a que se refiere esta ley. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda."



relativos a su forma de presentación, a los elementos que debe contener y los supuestos en que no se dará trámite.²⁴

La regulación de la denuncia ciudadana en los términos establecidos en la ley general impugnada no elimina el carácter de dicho instrumento como mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, pues continúa vigente la posibilidad de denunciar ante las autoridades locales competentes los actos contrarios a la normativa, a los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

Ahora bien, la ley abrogada señalaba que la posibilidad de exigir que se impusieran las medidas de seguridad y sanciones se ejercería ante "**las autoridades competentes**" –que el Municipio actor señala que eran principalmente municipales–, mientras que, en términos de la ley general impugnada, la denuncia debe hacerse "**ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales.**" Sin embargo, esta modificación no implica una medida regresiva respecto del derecho de participación ciudadana, pues los habitantes del Municipio continúan teniendo la posibilidad de denunciar el incumplimiento de la normativa de desarrollo urbano e, incluso, de manera más amplia.

Por las razones expuestas, si bien estuve a favor del reconocimiento de validez de los artículos 104, 105 y 106 de la ley general impugnada, ello se debe a lo infundado de los planteamientos del Municipio actor, más no a la imposibilidad de analizarlos a través de la controversia constitucional.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²⁴ **Artículo 106.** La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:

"I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;

"II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;

"III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor, y

"IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

"No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante."

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 Cort de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de junio de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

