



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 14
TOMO III

Junio de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (3)

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 III

Junio de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (3)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

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

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

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



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

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO DE SANTIAGO, 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 CAUSAL 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 RESPEC-



TO 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 NOTRANSGREDEN 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 ESA 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 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 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 ESA MA-



TERIA 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 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 CONGRUEN-



CIA, 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 CONGRUEN-



CIA 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).

XLI. 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 REA-



LIZACIÓN 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 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).

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 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 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 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 INVADE 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 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 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).



RAL 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 17/2017. MUNICIPIO DE SANTIAGO, 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 día 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, Javier Caballero Gaona y Jorge Alberto Espronceda Tamez, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segundo del Ayuntamiento de Santiago, 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 señala 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 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 y 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 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 la 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 necesarios 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 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, 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 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 a 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 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 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 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 sostenible 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 delimi-



tación 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 nu-



meral 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 a 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 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 jurídicas, la ley impugnada omite precisar de forma clara y precisa la manera en que cada nivel de gobierno designará a sus representantes en esa comisión.

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

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

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 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, 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 encuentra el de definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución que, en todo caso dispone, deberán ser producto de resolución judicial.



Esta disposición viene acompañada de los artículos 10, fracción XX; 11, fracción XIX y 108 del mismo ordenamiento que, en esencia, 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 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 la 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 conciernen 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 municipi-



pales, 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, les 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 **17/2017** 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.

¹ Foja 137 del expediente principal.

² Fojas 138 y 139 del expediente principal.

³ Fojas 168 a 270 del expediente principal.



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 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 el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del 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, 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 323 a 430 del expediente principal.

⁵ Fojas 438 a 535 del expediente principal.

⁶ Fojas 609 a 660 del expediente principal.

⁷ Fojas 661 a 663 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 de Santiago, 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**.

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."



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

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 106 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."



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, Javier Caballero Gaona y Jorge Alberto Espronceda Tamez, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante las copias certificadas de las constancias de mayoría de once de junio de dos mil quince, así como del acta número 1 de treinta y uno de octubre de dos mil quince del Ayuntamiento del Municipio actor, 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 se-

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 123 a 136 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."



gundo, 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.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció María Guadalupe Murguía Gutiérrez, quien se ostenta como presidenta de

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."



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 el artículo 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 586 a 588 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 689 y 690 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 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 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 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 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 legis-

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."



lativo 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 constitucionales, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II



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, ambos 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

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



rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS." (*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:

Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."



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, párrafos 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, IV, V, VI y VII y párrafo tercero, fracciones I, II incisos a), b) y c); 60, fracción VI; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93, fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo).
NOVENO	Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal. <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 vinculadas 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 de 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 esta 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; 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 legisladora 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 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 de 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,

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."



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	<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 se 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

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 aludo 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 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)



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 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.

"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	<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 152 vuelta del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</p>
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 1 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>
Dictamen	<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>
Discusión en Pleno	<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 1 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</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>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 124 a 139 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 remitida a la Cámara de Senadores la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación (foja 357 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
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 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 588 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>



Discusión en Pleno

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.

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 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 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 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 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.

"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 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."



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 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 Dipu-

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."



tados, 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 aquel de la Cámara Revisora, fueron publicados sin la anticipación ordenada en sus respectivos reglamentos, pues éstos se difundieron en las Gacetas correspondientes el mismo día en que fueron sometidos a consideración del Pleno, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

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

Así, por lo que respecta al Reglamento del Senado de la República, en su artículo 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

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."



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 realizarse por conducto de la Junta de Coordinación Política. En este caso, tal disposición no fue observada, pues la petición de inclusión del dictamen concerniente a la Ley General de Asentamientos Humanos que fue discutido en el Pleno de la Cámara de Diputados en su sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis, fue realizada por la presidenta de la Mesa Directiva de dicha Cámara y aprobada por la mayoría del Pleno del órgano legislativo.

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

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, que en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados celebrada el doce de octubre de dos mil dieciséis, el diputado Juan Romero Tenorio sometió a consideración de dicho órgano colegiado una moción suspensiva para que el dictamen relativo a la minuta enviada por la Cámara de Origen fuera devuelto a comisiones; sin embargo, es de resaltar que dicha moción tenía por objeto que la comisión encargada del dictamen, atendiera diversas cuestiones que, a juicio de su promovente, constituían omisiones y contradicciones en el cuerpo del proyecto de la Ley General de Asentamientos

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."



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.

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

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 206 vuelta a 209 vuelta del cuaderno de pruebas formado con las documentales aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



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 correspondiente, 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 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.

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**:

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 (sic) 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. ..."



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, 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, 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 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 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 Polí-



tica 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 ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen."

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

"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 metro-



politanas 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 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**⁴⁵ y, por otra, lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al

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.



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 el 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**

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.



tos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la citada reforma constitucional, así como del dictamen relativo de la Cámara de Diputados, se desprende lo siguiente:

Exposición de motivos:

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

"En los sistemas de Gobierno Federal, lo que ha determinado el conferirle a la Federación una competencia, es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una entidad federativa en lo particular; ese ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del Texto Constitucional y especialmente destacado por el artículo 117 de la Constitución en vigor. En este mismo sentido los problemas que pertenecen a dos o más entidades federativas en materias de nivel nacional deben de atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se susciten entre dos entidades federativas.

"La Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urbana, por tanto en los términos del artículo 124 se entiende en principios (sic) 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 (sic) 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, (sic) 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 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 posi-**



bilidad 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 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 mas 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.

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."

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



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 CONCURRENTES DE LA MATERIA."⁴⁹

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."

⁴⁹ "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES 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



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, 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

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, número de registro digital: 161383).



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 tienden a predominar mayores densidades y usos mixtos, lo cual le brinda accesibilidad a las personas entre todas sus actividades cotidianas al permitir cercanía entre el lugar donde habita, en donde trabaja y donde satisface sus necesidades de educación, recreación, salud, etcétera, reduciendo sus necesidades de movilidad. Además, la planeación del espacio público, en estos barrios y ciudades, ha logrado generar una gran conectividad urbana, que les permite 'articular su crecimiento a través de la concurrencia de redes de infraestructura y sistemas integrados de transporte, conectando eficientemente la ciudad con el resto del territorio y en su interior a través de barrios abiertos, completos, que privilegien el movimiento de las personas y no de los vehículos, con calles bien equipadas, amables y seguras'.



"Desafortunadamente, en el siglo pasado la ciudad se vio sometida a un modelo urbano que fracasó en el diseño y desarrollo del espacio público, porque se enfocó principalmente en planificar y controlar elementos del espacio edificable, el cual está en constante cambio en el tiempo, evolucionando a diferentes usos y densidades dependiendo de las necesidades y preferencias de los habitantes. Este error de enfoque del planificador urbano, lo llevó a creer que las regulaciones al espacio edificable darían mejores resultados en la construcción de las ciudades que la iniciativa de la sociedad.

"En este mismo sentido, el modelo de desarrollo urbano, impuso una separación artificial de las actividades cotidianas, con regulaciones de zonificación y usos de suelo, sin considerar las consecuencias. 'La zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas ...

"...

"Asimismo, el modelo urbano también provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas.

"...

"El estado de las ciudades en México

"...

"... la vida en las ciudades mexicanas no está exenta de problemas, y 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.

"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 al artículo 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX y XL, éstas se refieren a las definiciones de lo que, para efectos de la ley impugnada, debe entenderse por Consejo Nacional, densificación, desarrollo metropolitano, espacio edificable, secretaría, usos de suelo, zona metropolitana, zonificación, zonificación primaria y zonificación secundaria las que, en sí mismas, 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 órde-



nes de gobierno, de acuerdo con la competencia que en dicha materia les otorgan 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 federales 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.⁵⁰

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.



En el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos se regula el contenido del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuya aprobación está a cargo del Ejecutivo Federal con la opinión del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Según lo señalado en el precepto en cuestión, el citado programa debe sujetarse a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial. Del contenido del artículo en cuestión se desprende que dicho programa nacional obedece al nuevo modelo de desarrollo urbano que se distingue del previsto en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, entre otras cuestiones, por su visión de planeación a largo plazo. Ahora bien, no se advierte que los contenidos del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que se detallan en el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos ocasionen una merma a las facultades que corresponden a los Municipios, en términos del artículo 115, fracciones V y VI, de la Constitución Federal, en cuanto a la planeación, regulación y vigilancia en materia de desarrollo urbano, máxime que no se observa que el mencionado programa nacional excluya o haga nugatorio el ejercicio de tales facultades.

Por lo que respecta al artículo 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en éste se dispone que los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como los planes o programas municipales de desarrollo, deben ser aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia. De lo anterior no se advierte transgresión alguna en las facultades constitucionales 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 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 Legis-



laturas 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 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 cier-



tos aspectos vinculados con la planeación urbana, lo que en sí mismo no ocasiona alguna injerencia u obstaculización en sus atribuciones.

En lo que respecta a los artículos transitorios cuestionados por el Municipio actor, se advierte que los señalados con los números ordinales primero, segundo y tercero se refieren, respectivamente, al momento en el que la Ley General de Asentamientos Humanos entrará en vigor (esto es, al día siguiente de la publicación del decreto por el que se expide dicho ordenamiento); a la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, así como de las disposiciones legales y reglamentarias que se opongán a la nueva Ley General de Asentamientos Humanos; y a la obligación a cargo de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para que, dentro del año siguiente a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, realicen la adecuación de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la mencionada ley general.

Por su parte, en el artículo transitorio quinto se establece el plazo para que se formulen o adecuen 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.

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 la lectura de los preceptos transcritos, se observa que sólo regulan diversos aspectos necesarios para la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como para la debida implementación de sus disposiciones. De ahí que, en sí mismos, no ocasionen transgresión alguna a las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

A diferencia de las disposiciones antes analizadas donde, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, los artículos 59, párrafo tercero, fracción II y 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, sí ocasionan una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en ellos se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico, atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,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:

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, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



a) Considerar compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y,

c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Puede observarse que tales prescripciones, antes que ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad. Con ello, prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, ahí se establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

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.

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.**"



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 otra, 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 de 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 Con-



greso 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 que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

2) Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de asentamientos humanos, así como de los convenios y acuerdos que suscriban las dependencias del Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, y para determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes;

3) Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia.

En este mismo orden de ideas, es que la facultad asignada a la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de **expedir normas oficiales mexicanas** y la vigilancia de su cumplimiento, en las materias previstas en la ley en cuestión, es decir, con fundamento en los artículos 8, fracción XX y 9, fracciones I, II y III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, resulta constitucionalmente válida, puesto que al Congreso de la Unión le corresponde, en ejercicio de sus facultades de dirección en esta materia, **garantizar la necesaria congruencia y coordinación que debe prevalecer en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.**

De esta manera, no le asiste razón al Municipio actor cuando aduce que la asignación de atribuciones otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en la Ley General de Asentamientos Humanos, trae como consecuencia una centralización de facultades en favor de la Federación, con la



consecuente subordinación de los Estados y Municipios, máxime cuando tales atribuciones sólo tienen por finalidad mantener la necesaria congruencia y coordinación que debe existir en la planeación y regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, siendo por ello aplicables a todos los órdenes de gobierno, y no de forma específica a los Municipios.

Por otra parte, las atribuciones que cuestiona el Municipio actor otorgadas en favor de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, se refieren a la expedición de instrumentos normativos que buscan uniformar aspectos técnicos especializados relacionados con la planeación y el desarrollo urbano, los cuales, por sí mismos, no condicionan ni obstaculizan las facultades de planeación del desarrollo urbano del Municipio en su ámbito territorial.

Ahora bien, 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 guar-



den 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 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 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 Na-



ción al resolver la **controversia constitucional 94/2009**, donde se dijo que la facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la planeación de las distintas jurisdicciones.

De esta manera, se observa que las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, prevista en el artículo 8, fracción XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas, **no implica una intervención indiscriminada y arbitraria por parte de la citada dependencia en las zonas metropolitanas o conurbadas interestatales, o bien, en las zonas metropolitanas o conurbadas estatales**, pues tanto en uno y otro caso, la participación de dicha secretaría debe darse en el marco constitucional y legal ya referido.

Por lo expuesto, debe reconocerse la **validez** de los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117, y artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO.—La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política. En su **primer concepto de invalidez, apartado D**, el Municipio actor cuestiona la existencia del instrumento normativo denominado Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, previsto en los artículos 24 y 25 de la ley general impugnada, en esencia, por lo siguiente:

- Constituye un instrumento rígido y no flexible, pues atendiendo a que tiene una visión de horizonte a veinte años, y que de acuerdo con el artículo 25 de la ley general impugnada, sólo puede ser revisado y, en su caso, actualizado cada



seis años, o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país, ello atenta contra el principio de dinamismo del sistema federal.

- Los asuntos de relevancia regional o local no deberían ser abordados en una estrategia nacional, de manera que tal estrategia no debería comprender zonas metropolitanas, en particular, las estatales, esto es, las que se encuentran en el territorio de un mismo Estado, porque los asuntos que atañen a esas zonas les corresponde abordarlos 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 contenido 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 carác-



ter 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 del Congreso de la Unión que, en su momento, tuvieron a su cargo el estudio y dictamen de la iniciativa en cuestión, siendo una propuesta que fue aprobada por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

Es menester considerar que, entre los aspectos novedosos de la Ley General de Asentamientos Humanos, en comparación con las leyes generales de la materia que le antecedieron, fue precisamente **el considerar que la planeación del desarrollo urbano debería tener una visión a largo plazo que promoviera la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país.**

En esos términos, **no le asiste la razón al Municipio actor, en cuanto considerar que la existencia de una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial resulta inconstitucional**, tanto por 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 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 el actor, **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 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, 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 es-



cuchados 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 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, 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, di-



rectrices 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 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** 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 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 emitan 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 la 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 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."



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 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.

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 del 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 del 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: "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**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 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).



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 resolutivos 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, 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

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 1999, página 281, con número de registro digital: 194295.)



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 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 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 vinculadas 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 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 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 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 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 polí-



tica", 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 señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Do y fe.

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, con número de registro digital: 172559.

La sentencia 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.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 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.



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 17/2017, promovida por el Municipio de Santiago, 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 17/2017. El asunto fue promovido por el Municipio de Santiago, 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 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 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**

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.



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 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 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 la 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

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."



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 la 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



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.

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 (sic) 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 de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva



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

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



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 **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

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:

" ...

"**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]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta*



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

del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 188, con número de registro digital: 2015304.

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; ..."



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-

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;

"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.**"



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 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**

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 supervisión del financiamiento, construcción y operación 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."



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 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 re-

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."



presentados ante las autoridades correspondientes.²³ Asimismo, se establecen aspectos 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

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;

"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."



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 estuvo 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 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 voto relativo a la controversia constitucional 62/2016 citado en este voto, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de enero de 2018 a las 10:27 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Libro 50, Tomo I, enero de 2018, página 113, con número de registro digital: 42690.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 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*.

Votos concurrente y particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 17/2017.

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 Santiago, 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 Cons-

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.



titución 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

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.

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.

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.



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

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

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; ..."

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;



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 adelante 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, vulneran 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.

"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. ..."



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.

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.



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

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 podrían 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

"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;

" ...

"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; ..."



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 dispuesto 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.

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."



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 esparcimiento no podrán ser destinados a otro uso.

En este sentido, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que el Municipio promotor 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

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

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 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; ..."



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 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 1o. 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 26 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*.

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**.



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

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO DE SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, 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 EL PRESIDENTE 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) 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, 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 CONCURRENTENTE 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 DEL 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 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 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 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 INVADIRÍA 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 ORDENAMIENTOS 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).

XLIII. 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).

XLIV. 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).

XLV. 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 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 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 (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 (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 23/2017. MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, 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, Víctor Oswaldo Fuentes Solís y Amparo Lilia Olivares Castañeda, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndica segunda del Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, 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 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 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 a 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 dicho principios por la Ley General de Asentamientos Humanos, se produce a través de la imposición de un nuevo esquema normativo donde predomina el vacío de significado jurídico y político respecto de la importancia de las facultades que, constitucionalmente corresponden a los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, en lo que a su régimen interior se refiere; de tal forma que la restricción y anulación que se reclama de esas competencias constitucionales, se deriva del cambio de contenido normativo y de la eliminación de las categorías normativas construidas a lo largo de cuarenta años de evolución legislativa.

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

El hecho de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos abrogara la anterior Ley General de Asentamientos Humanos y no recogiera en ninguna de sus disposiciones, el catálogo de estrategias que se reconocían en el artículo 3o. de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, constituye un signo



claro de que a los actuales integrantes del Congreso de la Unión, no les interesó proporcionar a los tres ámbitos de gobierno un abanico de posibilidades para desarrollar sus potestades normativas y administrativas en el marco de la libertad indispensable para atender sus necesidades particulares, de acuerdo a sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera.

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

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

Sin que sea óbice a lo anterior el supuesto espíritu de consagrar y hacer efectivos los derechos y principios que ahora se reconocen en el artículo 4 de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, pues muchos de esos principios ya se encontraban reconocidos de forma implícita en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

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



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

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

Por ende, hay que añadir lo expresado en el apartado anterior, donde se precisó que la ley impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en la medida en que ahora impide a los ciudadanos exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

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

También la Ley General de Asentamientos Humanos desvirtúa y desnaturaliza la denuncia administrativa en materia de asentamientos humanos, pues



ahora este instrumento de participación ciudadana ya no es un mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas competentes, principalmente municipales, para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano.

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

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

Apartado C

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

Cita los artículos 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; e, (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, relictificaciones, 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 concede 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 de 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 la 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**, 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, inciso 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 Esta-



dos 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 ma-



teria 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 moda-



lidades 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 la cual ya no podrán conocer de los conflictos entre la administración pública estatal o municipal y los particulares, cuando las normas de que se trate conciernan a la materia de la ley impugnada.

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

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

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



De lo expuesto en los conceptos de invalidez primero y segundo de la demanda, se revela que la Ley General de Asentamientos Humanos transgrede el artículo 23, punto 1, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con lo previsto en las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el 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.

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 **23/2017** 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 directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del Congreso de la

¹ Foja 69 y 270 del expediente principal.

² Fojas 271 y 272 del expediente principal.

³ Fojas 300 a 402 del expediente principal.

⁴ Fojas 455 a 562 del expediente principal.



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 dos de mayo 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 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,

⁵ Fojas 566 a 663 del expediente principal.

⁶ Fojas 736 a 783 del expediente principal.

⁷ Fojas 790 a 792 del expediente principal.

⁸ "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



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 San Nicolás de los Garza, 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 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.**

"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."



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**

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 217 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."

"**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."



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, Víctor Oswaldo Fuentes Solís y Amparo Lilia Olivares Castañeda, en su carácter de presidente municipal y síndica segunda, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan con las copias certificadas de la 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 Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, página 418, registro digital: 198444).

¹⁶ Fojas 218 y 219 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."



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 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

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."



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.**

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.**

²⁰ Foja 798 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 563 a 564 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."



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 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

²⁴ Páginas 664 a 666 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:"



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 constituciona-



les 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 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: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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, 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 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

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."



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 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.

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 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."



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: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio 2009, página 1461, registro digital: 166990).

Por otra parte, respecto del artículo sexto transitorio, primer párrafo de la Ley General de Asentamientos Humanos, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, al ser un hecho notorio que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano ha dado cumplimiento al

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 generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."



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:

CONSIDERANDO	Tema
SÉPTIMO	Violaciones al proceso legislativo. Análisis del concepto de invalidez cuarto.
OCTAVO	El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política. Análisis de los conceptos de invalidez primero, <u>apartados A, B, C, G y H, y tercero.</u> (Artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVII, XXXVI; XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 6, último párrafo; 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafos primero y segundo, fracciones II, II (sic), 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, II (sic), IV, V, VI y VII y 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).



<p>NOVENO</p>	<p>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).</p>
<p>DÉCIMO</p>	<p>La estrategia nacional de ordenamiento territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado D</u> (artículos 24 y 25 de la ley general impugnada).</p>
<p>DÉCIMO PRIMERO</p>	<p>Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado D</u> (artículos 14, 15 y 16 de la ley general impugnada).</p>
<p>DÉCIMO SEGUNDO</p>	<p>Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado E</u> (artículos 31, 32, 33, 34, 36, fracción I, 38 y 44 de la ley general impugnada).</p>
<p>DÉCIMO TERCERO</p>	<p>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).</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. Análisis del segundo concepto de invalidez (artículo 60, fracción VII, de la ley general impugnada).</p>



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. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartados A y B</u> (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.

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



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

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

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

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

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

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

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."



discusión a la otra. Si esta 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

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.

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>	<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>
<p>Publicidad del dictamen</p>	<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>
<p>Discusión en el Pleno</p>	<p>Los dictámenes presentados al Pleno de las Cámaras respectivas serán objeto de discusión, primero en lo general, y luego en lo particular, de acuerdo con las reglas de debate y votación que se establecen en los reglamentos de las respectivas Cámaras de Senadores y Diputados. (Artículos 198 y 199 del Reglamento del Senado de la República, y 104 del Reglamento de la Cámara de Diputados)</p>
<p>Trámite en la Cámara Revisora</p>	
<p>Minuta</p>	<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>
<p>Trámite de regreso en la Cámara de Origen</p>	
<p>Minuta</p>	<p>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</p>



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 JU-

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."



RÍDICO.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, registro digital: 174899), se observa que en el procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de la ley impugnada, tuvieron lugar los siguientes hechos:

Iniciativa

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



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 *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.

"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.

"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>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 292 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
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 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	<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 (foja 39 a 125 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>

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>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 38 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 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 132 a 142 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>
<p>Trámite de regreso en la Cámara de Origen (Senado)</p>	
<p>Minuta</p>	<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 357 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión)</p>
<p>Turno a comisiones</p>	<p>Mediante oficio de trece de octubre de dos mil dieciséis, la presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República determinó turnar de manera directa dicho proyecto a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios Legislativos, Segunda.</p>
<p>Dictamen</p>	<p>El mismo día trece de octubre de dos mil dieciséis, las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios Legislativos, Segunda, aprobaron el dictamen relativo a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, por</p>



	<p>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>
<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.³⁶</p> <p>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.</p> <p>Por lo que se refiere a los artículos reservados, estos 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.</p> <p>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.</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.



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.

"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)

"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.



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.

"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."



"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,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.

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."



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 aquel de la Cámara Revisora, fueron publicados sin la anticipación ordenada en sus respectivos reglamentos, pues éstos se difundieron en las Gacetas correspondientes el mismo día en que fueron sometidos a consideración del Pleno, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

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

Así, por lo que respecta al Reglamento del Senado de la República, en su artículo 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:

"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."



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 realizarse por conducto de la Junta de Coordinación Política. En este caso, tal disposición no fue observada pues la petición de inclusión del dictamen concerniente a la Ley General de Asentamientos Humanos que fue discutido en el Pleno de la Cámara de Diputados en su sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis fue realizada por la presidenta de la mesa directiva de dicha Cámara y aprobada por la mayoría del Pleno del órgano legislativo.

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

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que, en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados celebrada el doce de octubre de dos mil dieciséis, el diputado Juan Romero Tenorio, sometió a consideración de dicho órgano colegiado una moción suspensiva para que el dictamen relativo a la minuta enviada por la Cámara de Origen fuera devuelto a comisiones; sin embargo, es de resaltar que dicha moción tenía por objeto que la comisión encargada del dictamen,

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."



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.

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

⁴¹ 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."

⁴² Lo anterior puede consultarse en las fojas 128 a 131 vuelta del cuaderno de pruebas formado con las documentales aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



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 correspondiente, 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.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,

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."



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, XXXVII, XXXVI; XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 6, último párrafo; 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafos primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46; 52, fracciones I y VII; 53, fracción IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII y tercero, 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 apli-



cación 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 de 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 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**;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

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.



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 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 citadinas, una más adecuada distribución poblacional y un mejor aprovechamiento de nuestros recursos.

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

"La nueva fracción V del citado precepto, permitirá afrontar eficazmente el problema de las megalópolis. La continuidad geográfica formada por varios centros urbanos, comprendidos en territorios municipales de dos o más entidades federativas, podrá enfocarse por los niveles competenciales federal, estatal y municipal. El desarrollo de estas áreas se plantará y regulará en acción conjunta y coordinada."



Con motivo de la reforma constitucional en comento, el veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y seis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones tenían por objeto **establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país**; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Cabe mencionar que la referida ley general fue modificada en los años de mil novecientos ochenta y uno, y mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal.

No fue sino hasta el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres cuando se abrogó la citada Ley General de Asentamientos Humanos, con motivo de la expedición de una diversa, la cual, a su vez, fue abrogada por la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, **conforme a las facultades del Congreso de la Unión reconocidas en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.**

Se ha establecido **que la facultad concurrente de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional**, tal y como se encuentra previsto en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, así como en el artículo 3o. de la Ley de Planeación, cuyos textos disponen lo siguiente:

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

"Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de



población forman parte del sistema nacional de planeación democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del plan nacional de desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

"La planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

Ley de Planeación

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

Se debe destacar que las facultades de planeación de los distintos órdenes de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que **tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones**, de tal manera que entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.



Derivado de ello, este Tribunal Constitucional ha establecido que, por tanto, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano que son paralelas y complementarias: **la vía normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y **la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como: congruencia, coordinación y ajuste.

Ahora, desde el punto de vista del orden de gobierno municipal, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción que, en particular, hay que subrayarlo, **no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados**, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

En efecto, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que **éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas**. Dicho precepto constitucional dispone:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;



"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

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

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional [actual inciso c)]; control y vigilancia de la utilización de suelo [actual inciso d)]; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros [actual inciso h)]; y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federa-



les [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 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

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."

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 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 CONCURRENTES DE LA MATERIA."⁴⁹

⁴⁹ "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES 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, 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

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.⁸ (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383)



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 del tiempo.

"Hoy vemos que los barrios y ciudades más sustentables y con mejor calidad de vida son aquellos que resultan de un espacio edificable consolidado y compacto, en el que tienen a predominar mayores densidades y usos mixtos, lo cual le brinda accesibilidad a las personas entre todas sus actividades cotidianas al permitir cercanía entre el lugar donde habita, en donde trabaja y donde satisface sus necesidades de educación, recreación, salud, etcétera, reduciendo sus necesidades de movilidad. Además, la planeación del espacio público, en estos barrios y ciudades, ha logrado generar una gran conectividad urbana, que les permite 'articular su crecimiento a través de la concurrencia de redes de infraes-



estructura 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 autoproducción 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.

"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 7o., se indica que las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano serán ejercidas de manera concurrente por los diversos órdenes de gobierno, de acuerdo con la competencia que en dicha materia les otorga la Constitución General de la República, la ley general de la materia, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen. Ello resulta consistente con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General donde se mandata al Congreso de la Unión para que, a través de una ley general, establezca la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos.

En cuanto al artículo 8, en sus fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII, éstas se refieren a las facultades que, en materia de asentamientos humanos, corresponden a la Federación, concernientes a sus atribuciones para formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos; formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Ejecutivo Federal, los Estados y los Municipios; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua, en coordinación con los Gobiernos de los Estados y los Municipios; elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, con la colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como con la coordinación entre éstas y los Gobiernos Estatales y municipales, dando participación a los diversos grupos sociales; formular, ejecutar y evaluar el cumplimiento del programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; crear y administrar el sistema de información territorial y urbano; y aprobar la estrategia nacional de ordenamiento territorial y sus mo-



dificaciones. 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.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 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.

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.



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 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 Mu-



nicipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establezcan el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano previstos en la ley general de la materia. Tales previsiones no causan perjuicio alguno a las facultades constitucionales conferidas a los Municipios en materia de desarrollo urbano, pues sólo se regulan aspectos relacionados con las características y el contenido de los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, con el fin de asegurar la congruencia de dichos planes con los órdenes superiores de planeación, en particular, con la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como su debida articulación con otros planes o programas de orden social, económico, urbano, turístico y ecológico que se realicen sobre tales zonas metropolitanas o conurbaciones.

En lo que respecta al artículo 46 de la Ley General de Asentamientos Humanos, el cual se encuentra inserto en el capítulo relativo a los planes y programas municipales de desarrollo urbano, se dispone que en éstos se deben considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos de suelo, destinos y reservas. Del mismo modo se ordena que las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil. De lo dispuesto en tal precepto no se advierte invasión alguna a las competencias del Municipio en la materia, ni en particular a la prevista en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, es decir, aquella que faculta a los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano en su ámbito territorial, pues sólo se establece la obligación para que en la elaboración de dichos planes y programas se observe lo que se disponga en las normas oficiales mexicanas, en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como en los atlas de riesgos, situación que garantiza la congruencia que debe existir entre los diversos órdenes de planeación. Por lo anterior resulta adecuado que para las autorizaciones de construcción, edificación y realización de obras de infraestructura que se



otorguen, sea a nivel federal, estatal o municipal, se realice el análisis de riesgo y la definición de las medidas de mitigación que resulten conducentes de acuerdo con la Ley General de Protección Civil.

En cuanto al artículo 52, fracciones I y VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se mandata que la legislación estatal en la materia deberá señalar los requisitos y alcances de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población estableciendo las disposiciones para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles, promoviendo la mezcla de usos de suelo mixtos, procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial; así como la compatibilidad de los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión en cualquier uso de suelo para zonas urbanizables y no urbanizables. De lo ordenado en tal precepto no se advierte alguna invasión competencial en el ámbito de atribuciones del Municipio actor en la materia, máxime que la disposición cuestionada versa sobre una facultad que concierne a las Legislaturas Locales en cuanto la regulación que deben prever respecto de los centros de población.

En este mismo contexto se inserta el artículo 53, fracciones IV y VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en donde se ordena que para la ejecución de acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población, la legislación estatal establecerá la previsión que debe existir de áreas verdes, espacios públicos seguros y de calidad, y espacio edificable; así como el reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales. En este caso, tampoco se advierte que tal precepto implique alguna merma a las facultades constitucionales de los Municipios en materia de desarrollo urbano, pues lo previsto en el artículo cuestionado se refiere a los aspectos que los Congresos Locales deben contemplar en la legislación que expidan concerniente a los centros de población.

El artículo 59, párrafos primero; segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, y 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 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 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 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.

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.



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 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

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.



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 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

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.**"



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, 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 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 de 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 **dis-tribuir 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 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 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 surtirá, 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 abordados en una estrategia nacional, de manera que tal estrategia no debería comprender zonas metropolitanas, en particular las estatales, esto es, las que se encuentran en el territorio de un mismo Estado, porque los asuntos que atañen a esas zonas 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 contenido 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 del Congreso de la Unión que, en su momento, tuvieron a su cargo el estudio y dictamen de la iniciativa en cuestión, siendo una propuesta que fue aprobada por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

Es menester considerar que, entre los aspectos novedosos de la Ley General de Asentamientos Humanos, en comparación con las leyes generales de la materia que le antecedieron, fue precisamente **el considerar que la planeación del desarrollo urbano debería tener una visión a largo plazo que promoviera la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país.**

En esos términos, **no le asiste la razón al Municipio actor, en cuanto a 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 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, del artículo 26 (sic) 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 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 **ten- drán, 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, 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 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 emitan 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 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

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."



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 omnimoda 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 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

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."



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 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 por virtud de la ley impugnada ahora se impide que las autoridades administrativas competentes en la materia ordenen y ejecuten por sí y ante sí, medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, o sanciones equivalentes.



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:

- 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 regla-

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 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).

⁵⁹ **Artículo 105.** ...



mentaria,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 resolutivos de este fallo al Congreso de la Unión.

"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 variará 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 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, 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.

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.



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 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 resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto 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 ma-



teria de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII y de la XXXVI a la XL, 4, fracciones de la I a la VI y X, 5, 6, párrafo último, 7, 8, fracciones II, VI, X, XXIV y XXVII, 9, fracciones IV y V, 10, 11, 22, 23, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, 36, párrafos primero y segundo, fracciones de la II a la V, 37, fracciones I y de la III a la VI, y párrafo último, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracciones IV y VI, 59, párrafos primero y segundo, fracciones de la I a la VII, 60, fracción VI, 76, párrafo primero, y 93, fracción I, así como de los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto, párrafo segundo, y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra



de la interpretación del artículo 117, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la interpretación del artículo 117, Pérez Dayán y presidente 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 vinculados con el ordenamiento territorial, vulnera la autonomía del Municipio", y décimo cuarto, denominado "La obligación dirigida a los Congresos Locales de establecer que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, se atiendan las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 8, fracción XXVIII, 14, 15 16, salvo sus fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "municipales", y 60, fracción IX, así como transitorio cuarto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, denominado "Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano", consistente en reconocer la validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "municipales", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas por con-



sideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La estrategia nacional de ordenamiento territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez de los artículos 24 y 25, salvo su párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa "para recibir sus opiniones", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 31, 32, 34, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Huma-



nos, 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 separán-



dose 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, denomi-



nado "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 señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras,



viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial", consistente en declarar la invalidez del artículo 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando 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 resolutiveos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutiveo 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 resolutiveos:

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 señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de la Federación de 6 de mayo de 2022.

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, con número de registro digital: 172559.

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 23/2017.

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 San Nicolás de los Garza, 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 Cons-

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.



titución 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

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.

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.

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.



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

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

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; ..."

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;



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 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).

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

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

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e,

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. ..."



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

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;



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

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

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e,

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"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;

"...

"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;"



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 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

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



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.

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

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."



te 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

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

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 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.**"



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 los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos

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 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



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 1o. 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 la Federación de 6 de mayo 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 23/2017, promovida por el Municipio de San Nicolás de los Garza, 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 23/2017. El asunto fue promovido por el Municipio de San Nicolás de los Garza, 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.

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***.



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*" (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 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 129/2001**² –derivada del recurso de reclamación 209/2001–, en la sentencia se afirma que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen

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.

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."



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**.

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**

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, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN TRATÁNDOSE DE UNA CONTROVERSA CONSTITUCIONAL O UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD."



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

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



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 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 contro-

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.

¹⁰ Resuelta en sesión de once de julio de dos mil diecisiete, por mayoría de nueve votos.



versia 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

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."



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

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 pro-**

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; ..."



ceso 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 **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.

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 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]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 188.



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 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.

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:



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

"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.**"



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 estable-

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."



cen aspectos 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: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de la Federación de 6 de mayo de 2022.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, con número de registro digital: 2015304.

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 LA SÍNDICA DEL AYUNTAMIENTO DE APODACA 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 CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE (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 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, EXPE-



DIDA 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 CONCURRENTENTE DE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO DEBE INTERPRETARSE EN EL CONTEXTO NORMATIVO QUE ESTABLECE EL SISTEMA GENERAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL (ARTÍCULOS 22 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO



EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016, Y 3o. DE LA LEY DE PLANEACIÓN).

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, ES-



TABLECIDAS 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 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 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 (AR-



TÍTULO 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 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 INVADIR 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 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 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 INVADIR 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 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, PÁRRAFOS 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 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 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 ES-



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



TORIAL 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 20/2017. MUNICIPIO DE APODACA, 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, Óscar Alberto Cantú García y Alejandra Guajardo Villareal, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndica segunda del Ayuntamiento de Apodaca, 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 constituye¹ 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.

¹ Foja 327 del expediente principal.

² Foja 329 del expediente principal.



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

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

En el primer concepto de invalidez, el Municipio actor realiza diversas reflexiones en torno a los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa; sobre los principios del sistema federal, de nuestra forma de gobierno, de la división y del equilibrio que debe prevalecer en el ejercicio del poder público; sobre el sistema constitucional de concurrencia y sus modalidades en materia de asentamientos humanos en el contexto del sistema federal y nuestra forma de gobierno; sobre la autonomía del Municipio en el contexto de nuestro sistema federal y forma de gobierno, en relación con la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos, para luego exponer diversas violaciones constitucionales que, considera, deben concluir con la invalidez de la Ley General de Asentamientos Humanos, las cuales divide en ocho apartados:

Apartado A

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado federal y la forma de Gobierno Constitucional, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad 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 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 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 Esta-



dos 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 4o. 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; y³ 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 federa-

³ Fojas 362 a 464 del expediente principal.



les; (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, delimita-

⁴ Fojas 517 a 624 del expediente principal.

⁵ Fojas 629 a 726 del expediente principal.



ción 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 lo 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 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 el 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 cuáles 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 pro-



gramas 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, retificaciones, 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 contenido 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 la "Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial" sólo se prevea su puesta en consulta con los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, habida cuenta que la ley impugnada no salvaguarda el principio democrático que constituye uno de los pilares de nuestra forma de gobierno, donde los Municipios constituyen la base de la descentralización política y jurídica de las entidades federativas.

Luego, el hecho de que la ley impugnada prevea que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial deberá orientar la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas, plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, así como proponer lineamientos para la dotación de infraestructura para el desarrollo de las regiones del país, implica que el contenido de ese instrumento normativo afectará la vida de todos los Municipios del país.

Esta situación obliga a que en la etapa de consulta del proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial sea garantizado el derecho de cada



ámbito de gobierno a ser escuchado por medio de sus representantes democráticamente elegidos, bajo el sistema de representación que la Constitución Federal establece.

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

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

Aunque el artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos establece que el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es una instancia de carácter "consultivo" de conformación plural y de participación ciudadana para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia, no puede soslayarse que dicho consejo desarrollará funciones de autoridad federal al aprobar conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, así como ejercer las facultades que le concede el artículo 16 de la ley impugnada, y si se toma en cuenta lo previsto en el propio artículo 14 y el diverso numeral 15 de la ley impugnada, sobre que dicho consejo es convocado por el titular de esa secretaría y que el mismo determinará la forma de organización e integración del susodicho Consejo Nacional, resulta inconcuso que la Ley General de Asentamientos Humanos no cumple ni salvaguarda el principio democrático ni la forma representativa de gobierno.

Lo anterior, a pesar de que el artículo 15 de la ley impugnada disponga que al ejercer la facultad discrecional de determinar la integración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el titular de la referida



secretaría deba atender a los principios de pluralidad y equidad de género, así como el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado; porque tal prevención no garantiza que los representantes políticos de todas y cada una de las comunidades regionales y locales se encuentren efectivamente representados.

Por ello consideramos que los requisitos mínimos para satisfacer adecuadamente el principio democrático y la forma representativa de gobierno, deben, por un lado, incluir que el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estará integrado por todos los Gobernadores de los Estados y de la Ciudad de México, o bien, por el representante que sea designado por la mayoría de la Legislatura de la entidad federativa de que se trate; así como salvaguardar que las decisiones que emanen del citado consejo, que sean de verdadera trascendencia nacional, 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 de 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.

⁶ Fojas 779 a 826 del expediente principal.

⁷ Fojas 855 a 857 del expediente principal.



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 la 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 estas 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, inciso 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 a 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 encuentra el de definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución que, en todo caso dispone, deberán ser producto de resolución judicial.

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

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

Con lo anterior, el Congreso de la Unión obliga a las Legislaturas Estatales a reformar las Constituciones de sus Estados y las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales Locales, para adecuar su competencia al conocimiento de un asunto de naturaleza administrativa, donde se encuentra involucrado el ejercicio de la potestad administrativa estatal o municipal, impidiendo con ello que éstas puedan ejercer la autotutela administrativa.

Con ello, se afecta también el ámbito de competencias de los tribunales de lo contencioso administrativo, estatales y municipales que, siendo formalmente administrativos, no pueden catalogarse como órganos judiciales, razón por la 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, 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, les 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 **20/2017** 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 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 trece de julio 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, 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 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 de Apodaca, Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, habida cuenta que se plantea la inconstitucionalidad de la Ley General de Asentamientos Hu-

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."



manos, 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 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.

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 106 del expediente principal.



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 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, Óscar Alberto Cantú García y Alejandra Guajardo Villareal, en su carácter de presidente municipal y síndica segunda, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante copias certificadas del acta número ciento siete de la sexta sesión solemne del Ayuntamiento del Municipio actor del treinta de octubre de dos mil quince.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 ejer-

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."

"**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 317 a 326 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:



cida 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 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

"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."

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."



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.**

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."

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 625 a 628 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 727 a 729 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 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 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: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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, 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.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: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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



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: "CONTROVERSIA CONS-

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 de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas



TITUCIONAL. 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:

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, XXXVII, XXXVI; XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 6, último párrafo; 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46; 52, fracciones I y VII; 53, fracción IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII y párrafo tercero, fracciones I, II incisos a), b) y c); 60, fracción VI; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93, fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo).
NOVENO	Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal. Análisis del 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).



DÉCIMO TERCERO	Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculadas 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 esta 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 corresponde 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, este 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 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,

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."



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.



<p>Publicidad del dictamen</p>	<p>El dictamen correspondiente a la Ley General de Asentamientos Humanos fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República correspondiente al jueves veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.³²</p> <p>Ahora bien, según consta en la versión estenográfica de la sesión del Pleno del Senado celebrada en la fecha antes indicada, el presidente de la mesa directiva consultó a la asamblea si se 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</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

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 aludo 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 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)



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 senadores, por lo que se declaró la existencia de <i>quorum</i> 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>
------------------------------	---

"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	<p>El treinta de septiembre de dos mil dieciséis, la Cámara de Origen remitió el expediente del proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; se reforma y adiciona el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; y se reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, lo cual consta en el oficio CS-LXIII-II-1P-95. (foja 295 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
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 84 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</p> <p>Posteriormente, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara Revisora amplió el turno de la referida minuta, agregando a la Comisión de Desarrollo Metropolitano, también para efectos de opinión.</p>
Dictamen	<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 (foja 36 a 113 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>
Discusión en Pleno	<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 150 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</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>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 240 a 255 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 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 587 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>



Discusión en Pleno

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.

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 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 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 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)

"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.



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, estos 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.

"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 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.

"n 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."



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 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 traspasar 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 Dipu-

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."



tados, 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 aquel de la Cámara Revisora, fueron publicados sin la anticipación ordenada en sus respectivos reglamentos, pues éstos se difundieron en las Gacetas correspondientes el mismo día en que fueron sometidos a consideración del Pleno, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

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

Así, por lo que respecta al Reglamento del Senado de la República, en su artículo 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

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."



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 realizarse por conducto de la Junta de Coordinación Política. En este caso, tal disposición no fue observada pues la petición de inclusión del dictamen concerniente a la Ley General de Asentamientos Humanos que fue discutido en el Pleno de la Cámara de Diputados en su sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis fue realizada por la presidenta de la mesa directiva de dicha Cámara y aprobada por la mayoría del Pleno del órgano legislativo.

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

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que, en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados celebrada el doce de octubre de dos mil dieciséis, el diputado Juan Romero Tenorio, sometió a consideración de dicho órgano colegiado una moción suspensiva para que el dictamen relativo a la minuta enviada por la Cámara de Origen fuera devuelto a comisiones; sin embargo, es de resaltar que dicha moción tenía por objeto que la comisión encargada del dictamen, atendiera diversas cuestiones que, a juicio de su promovente, 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**

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."



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 *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

⁴¹ 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."

⁴² Lo anterior puede consultarse en las fojas 240 a 245 del cuaderno de pruebas formado con las documentales aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



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 correspondiente, 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.⁴³

Al haber sido modificados por la Cámara Revisora (Diputados) algunos de los artículos de la minuta enviada por la colegisladora, esta 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, **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

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 (sic) 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."



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, 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 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 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 acuer-



dos 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 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 corres-



pondientes, 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, cen-



traliza 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

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.



social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por lo que se deben dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Dados los múltiples aspectos que intervienen en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, **se ha hecho necesario que en la planeación para el crecimiento de los centros de población intervengan los diversos órdenes de gobierno** para que, de forma coordinada y congruente se regulen los aspectos relacionados con el control y desarrollo de los conjuntos demográficos asentados en una determinada área física; así como con la fundación, conservación, mejora y desenvolvimiento de las áreas urbanas que surgen como consecuencia de ellos.

Tal situación fue considerada por el Poder Revisor de la Constitución para agregar un apartado C a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, y con ello **establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En efecto, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la citada reforma constitucional, así como del dictamen relativo de la Cámara de Diputados, se desprende lo siguiente:

Exposición de motivos:

"Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación



de los centros urbanos, las acciones de los Ayuntamientos, Gobiernos Estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la Carta Fundamental y en la ley reglamentaria correspondiente.

"En los sistemas de Gobierno Federal, lo que ha determinado el conferirle a la Federación una competencia, es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una entidad federativa en lo particular; ese ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del Texto Constitucional y especialmente destacado por el artículo 117 de la Constitución en vigor. En este mismo sentido los problemas que pertenecen a dos o más entidades federativas en materias de nivel nacional deben de atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se susciten entre dos entidades federativas.

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

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



"La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. 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 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

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



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 después

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."

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."



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 que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial

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, número de registro digital: 161383).



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 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, etcétera, reduciendo sus necesidades de movilidad. Además, la planeación del espacio público, en estos barrios y ciudades, ha logrado generar una gran conectividad urbana, que les permite 'articular su crecimiento a través de la concurrencia de redes de infraestructura y sistemas integrados de transporte, conectando eficientemente la ciudad con el resto del territorio y en su interior a través de barrios abiertos, completos, que privilegien el movimiento de las personas y no de los vehículos, con calles bien equipadas, amables y seguras'.

"Desafortunadamente, en el siglo pasado la ciudad se vio sometida a un modelo urbano que fracasó en el diseño y desarrollo del espacio público, porque se enfocó principalmente en planificar y controlar elementos del espacio edificable, el cual está en constante cambio en el tiempo, evolucionando a diferentes usos y densidades dependiendo de las necesidades y preferencias de los habitantes. Este error de enfoque del planificador urbano, lo llevó a creer que las regulaciones al espacio edificable darían mejores resultados en la construcción de las ciudades que la iniciativa de la sociedad.



"En este mismo sentido, el modelo de desarrollo urbano, impuso una separación artificial de las actividades cotidianas, con regulaciones de zonificación y usos de suelo, sin considerar las consecuencias. La zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas ...

"...

"Asimismo, el modelo urbano también provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas.

"...

"El Estado de las ciudades en México

"...

"... la vida en las ciudades mexicanas no está exenta de problemas, y 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 re densificación.'

"...

"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 intentan 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 7o. se indica que las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano serán ejercidas de manera concurrente por los diversos órdenes de gobierno, de acuerdo con la competencia que en dicha materia les otorga la Constitución General de la República, la ley general de la materia, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen. Ello



resulta consistente con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General donde se mandata al Congreso de la Unión para que, a través de una ley general, establezca la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos.

En cuanto al artículo 8, en sus fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII, éstas se refieren a las facultades que, en materia de asentamientos humanos, corresponden a la Federación, concernientes a sus atribuciones para formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos; formular el proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial con la participación de las dependencias del Ejecutivo Federal, los Estados y los Municipios; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua, en coordinación con los Gobiernos de los Estados y los Municipios; elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, con la colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como con la coordinación entre éstas y los Gobiernos Estatales y municipales, dando participación a los diversos grupos sociales; formular, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; crear y administrar el sistema de información territorial y urbano; y aprobar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y sus modificaciones. De lo anterior no se advierte alguna afectación a las competencias municipales descritas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, en tanto que las facultades conferidas a la Federación en las fracciones que se impugnan corresponden a facultades relacionadas con la conducción de la política nacional de los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial en cuya formulación se prevé la participación efectiva de las entidades federativas y los Municipios.

En el artículo 9, fracciones IV y V, se establece la facultad que ejerce la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos que permitan la homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualiza-



ción, 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.

Con relación al 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

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.



En el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos se regula el contenido del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuya aprobación está a cargo del Ejecutivo Federal con la opinión del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Según lo señalado en el precepto en cuestión, el citado programa debe sujetarse a las previsiones del plan nacional de desarrollo y a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial. Del contenido del artículo en cuestión se desprende que dicho programa nacional obedece al nuevo modelo de desarrollo urbano que se distingue del previsto en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, entre otras cuestiones, por su visión de planeación a largo plazo. Ahora bien, no se advierte que los contenidos del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que se detallan en el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos ocasionen una merma a las facultades que corresponden a los Municipios en términos del artículo 115, fracciones V y VI, de la Constitución Federal en cuanto a la planeación, regulación y vigilancia en materia de desarrollo urbano, máxime que no se observa que el mencionado programa nacional excluya o haga nugatorio el ejercicio de tales facultades.

Por lo que respecta al artículo 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en éste se dispone que los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como los planes o programas municipales de desarrollo, deben ser aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia. De lo anterior no se advierte transgresión alguna en las facultades constitucionales 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 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 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 con relación a ésta 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 mandata a que tales autoridades incentiven la participación ciudadana en ciertos



aspectos vinculados con la planeación urbana, lo que en sí mismo no ocasiona alguna injerencia u obstaculización en sus atribuciones.

En lo que respecta a los artículos transitorios cuestionados por el Municipio actor, se advierte que los señalados con los números ordinales primero, segundo y tercero se refieren, respectivamente, al momento en el que la Ley General de Asentamientos Humanos entrará en vigor (esto es, al día siguiente de la publicación del decreto por el que se expide dicho ordenamiento); a la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, así como de las disposiciones legales y reglamentarias que se opongán a la nueva Ley General de Asentamientos Humanos; y a la obligación a cargo de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para que, dentro del año siguiente a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, realicen la adecuación de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la mencionada ley general.

Por su parte, en el artículo transitorio quinto se establece el plazo para que se formulen o adecúen los planes y programas de desarrollo urbano de los centros de población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y municipales, incluyendo los instrumentos de gestión y de participación democrática y ciudadana previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Del mismo modo, en el transitorio sexto, párrafo segundo,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.

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 la lectura de los preceptos transcritos, se observa que sólo regulan diversos aspectos necesarios para la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como para la debida implementación de sus disposiciones. De ahí que, en sí mismos, no ocasionen transgresión alguna a las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

A diferencia de las disposiciones antes analizadas donde, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, los artículos 59, párrafo tercero, fracción II y 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano sí ocasionan una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en ellos se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo 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:

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.



a) Considerar compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y,

c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Puede observarse que tales prescripciones, antes que ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad. Con ello, prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos ahí se establece que, en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

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, 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.

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.**"



Se **declara la invalidez** del artículo 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

NOVENO.—**Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal. En su primer concepto de invalidez, apartados C y E,** el Municipio actor aduce que las facultades de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, contenidas en los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117, y artículos transitorios octavo y noveno de la ley general impugnada, para, por una parte, expedir normas técnicas y oficiales en la materia que se analiza y, por otro, participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas, vulneran las facultades de la autoridad municipal contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal. Asimismo, se duele que la mencionada dependencia pueda hacer del conocimiento público su incumplimiento de las recomendaciones que haga para el cumplimiento de esa ley y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables.

Los preceptos de 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 Con-



greso de la Unión otorgue atribuciones a la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir normas técnicas con el fin de direccionar la política nacional en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, en concreto:

1) Expedir lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

2) Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de asentamientos humanos, así como de los convenios y acuerdos que suscriban las dependencias del Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, y para determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes;

3) Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia.

En este mismo orden de ideas, es que la facultad asignada a la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de **expedir normas oficiales mexicanas** y la vigilancia de su cumplimiento, en las materias previstas en la ley en cuestión, es decir, con fundamento en 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 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 aquellos cuya autonomía tiene un impacto directo en la planeación de las distintas jurisdicciones.

De esta manera, se observa que las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, prevista en el artículo 8, fracción XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas, **no implica una intervención indiscriminada y arbitraria por parte de la citada dependencia en las zonas metropolitanas o conurbadas interestatales, o bien, en las zonas metropolitanas o conurbadas estatales**, pues tanto en uno y otro caso la participación de dicha Secretaría debe darse en el marco constitucional y legal ya referido.

Por lo expuesto, debe reconocerse la **validez** de los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117, y artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO.—La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política. En su **primer concepto de invalidez, apartado D**, el Municipio actor cuestiona la existencia del instrumento normativo denominado Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, previsto en los artículos 24 y 25 de la ley general impugnada, en esencia, por lo siguiente:

- Constituye un instrumento rígido y no flexible, pues atendiendo a que tiene una visión de horizonte a veinte años, y que de acuerdo con el artículo 25 de la



ley general impugnada, sólo puede ser revisado y, en su caso, actualizado cada seis años, o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país, ello atenta contra el principio de dinamismo del sistema federal.

- Los asuntos de relevancia regional o local no deberían ser 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 vía 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 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.

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 las entidades



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 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 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 procedimien-



tos 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 aquellos, 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 de que se mandate a los Congresos de los Estados para que en las leyes locales de la materia se prevea la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias en cualquier acción urbanística atendiendo a las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en nada afecta las competencias constitucionales de los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, en particular las contenidas en los incisos d) y f) de dicho precepto, pues invariablemente conservarán la facultad para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; así como para otorgar licencias y permisos para construcciones en el ámbito de su competencia de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Es menester resaltar que las recomendaciones a que se refiere el artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones,⁵⁵ son aquellas que emite el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a los

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."



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 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: 161383).

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."



Entre las atribuciones enlistadas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal se encuentra la señalada con el inciso d), por la que se faculta al Municipio a autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Tales atribuciones exigen que sea el Municipio quien directamente se encargue de revisar la legalidad de las acciones urbanísticas que se lleven a cabo en su espacio territorial. En este sentido puede decirse que las facultades descritas en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, constituyen el fundamento de los mecanismos de autotutela administrativa de los que puede hacer uso el Municipio para verificar la legalidad de las acciones urbanísticas que se realicen en su territorio, así como su apego a los planes municipales de desarrollo urbano.

Ahora bien, en el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se establecen dos mandatos específicos: el primero ordena que sea en la legislación local donde se definan los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución. Esta prescripción es consistente con la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal para distribuir competencias en esta materia, la que en este caso se traduce en la atribución que se confiere a los Congresos de los Estados para que establezcan en la ley los supuestos normativos que pueden dar lugar a la suspensión y clausura de obras en ejecución.

El segundo mandato ordena que en las leyes locales se establezca que la suspensión y clausura de obras en ejecución sea producto de resolución judicial.

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 del 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 rea-



lizar 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 desa-



rollo 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:

- 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 señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los 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 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).



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



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 resolutive 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

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 1999, página 281, con número de registro digital: 194295.



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 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 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 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 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 ter-



zero, denominado "Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculadas 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 Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil die-



ciséis. 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 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 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 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 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 señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Dox fe.

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, con número de registro digital: 172559.

La sentencia 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.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 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.



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 20/2017, promovida por el Municipio de Apodaca, 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 20/2017. El asunto fue promovido por el Municipio de Apodaca, 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 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 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*" (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 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**

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.



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 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 impropio 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**

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 1a. CCLXVIII/2012, emitida por la Primera Sala y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 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."



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 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



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

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:

"...

"**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



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

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, octubre de 2017, Tomo I, página 188, con número de registro digital: 2015304.

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; ..."



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 modificación cambiara sustancialmente, pues únicamente se adecuó para que la participación también sea posible a través de medios electrónicos.

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,

"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,



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 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**

"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; ..."

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."



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 –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 re-

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."



presentados ante las autoridades correspondientes.²³ Asimismo, se establecen aspectos 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

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;

"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."



incumplimiento de la normativa de desarrollo urbano e incluso de manera más amplia.

Por las razones expuestas, si bien estuvo 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.

El voto relativo a la controversia constitucional 62/2016 citado en este voto, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de enero de 2018 a las 10:27 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Libro 50, Tomo I, enero de 2018, página 113, con número de registro digital: 42690.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 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*.

Votos concurrente y particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 20/2017.

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 Apodaca, 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 Cons-

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.



titución 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

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.

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.

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.



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

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

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; ..."

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;



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 adelante 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, vulneran 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

"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. ..."



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

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



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

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 competen-

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:

"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; ..."



cial 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 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

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."



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.

En este sentido, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que el Municipio promoviente 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

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 preser-

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 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; ..."



vación 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 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 1o. 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 20 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*.

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.**



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 LA PRESIDENTA MUNICIPAL COMO EN LA SÍNDICA DEL AYUNTAMIENTO DE GENERAL ESCOBEDO, 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 CAUSAL 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. SOBRESIMIENTO 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. SOBRESIMIENTO 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 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 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 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, 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 INVADEN LA ESPERA 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 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 PREVEÉ LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADIRÍA 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 INVADIRÍA 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).

XLI. 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 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 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 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 AQUELLOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 71, FRACCIÓN 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).

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 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 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 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 HUMANO 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 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 ZONIFI-



CACIÓN 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 DOS, DE 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. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS (ARTÍCULOS 104, 105, 106 Y 108 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXXIV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 22/2017. MUNICIPIO DE GENERAL ESCOBEDO, 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, Clara Luz Flores Carrales y Lucía Aracely Hernández López quienes se ostentaron como presidenta municipal y síndica segunda del Ayuntamiento de General Escobedo, 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 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, 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 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 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 la 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 jurídicas, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

"La violación a dichos principios por la Ley General de Asentamientos Humanos, se produce a través de la imposición de un nuevo esquema normativo donde predomina el vacío de significado jurídico y político respecto de la importancia de las facultades que, constitucionalmente, corresponden a los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, en lo que a su régimen interior se refiere, de tal forma que la restricción y anulación que se reclaman 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 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 lo 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 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 el 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 concede 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 solo 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 solo 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 Desarrollo 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 (sic) 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 de 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 estas 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 lo 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**, 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, inciso 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 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 (sic) 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 indemniza-



ción 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 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 (sic) constitucional bajo el número **22/2017** 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

¹ Foja 268 del expediente principal.

² Fojas 269 y 270 del expediente principal.



demanda de cuenta,³ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del quince de marzo de dos mil diecisiete.

SEXO.—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 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. Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintisiete 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

³ Fojas 301 a 403 del expediente principal.

⁴ Fojas 456 a 562 del expediente principal.

⁵ Fojas 566 a 663 del expediente principal.

⁶ Fojas 737 a 785 del expediente principal.

⁷ Fojas 792 a 794 del expediente principal.



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 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 de General Escobedo, 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.

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."



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 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

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, y."

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 223 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:



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, Clara Luz Flores Carrales y Lucía Aracely Hernández López, en su carácter de presidenta municipal y síndica segunda, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan con el acta de sesión de cabildo número 81 de treinta de octubre de dos mil quince, de cuya lectura se desprende que las promoventes fueron electas 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

"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;"

"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 259 a 267 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;"



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 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



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 legitimación pasiva en este asunto.**

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."

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 el artículo 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 563 y 564 del expediente principal.

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 664 a 666 del expediente principal.

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 solo 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 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 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 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.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

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;"



cual derivó el decreto 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:

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 inconcusos que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad."

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



"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:

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 <u>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, fracción IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, II, 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 <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 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. <u>Análisis del segundo concepto de invalidez</u> (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. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartados A y B</u> (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 le 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 corresponde 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, este 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 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 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

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."



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 166 a 168 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 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>	<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> <p>Ahora bien, según consta en la versión estenográfica de la sesión del Pleno del Senado celebrada en la fecha antes indicada, el presidente de la mesa directiva consultó a la asamblea si se 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</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

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 aludo (sic) 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 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)



**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 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 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

<p>Minuta</p>	<p>El treinta de septiembre de dos mil dieciséis, la Cámara de Origen remitió el expediente del proyecto de decreto 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 5 vuelta del cuaderno de pruebas formado 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 5, 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 45 a 126 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 38 del del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).</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>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 132 vuelta a 143 vuelta 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 General.</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 el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación. (foja 357 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).</p>
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.</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 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.</p>



Discusión en Pleno

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 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

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.

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 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)



Promulgación y publicación del decreto

Sin que el titular del Poder Ejecutivo Federal formulara alguna observación al decreto 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.

"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 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."



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 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,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 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 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

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."



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 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. 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."



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

⁴¹ 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".



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

Por lo 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.

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 terri-

⁴² Lo anterior puede consultarse en las fojas 206 vuelta a 209 vuelta del cuaderno de pruebas formado con las documentales aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



torio y los asentamientos humanos, así como establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

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

Es por ello 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 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.⁴³

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 dependencia y entidades de la Administración Pública Federal."



Al haber sido modificados por la Cámara Revisora (diputados) algunos de los artículos de la minuta enviada por la legisladora, esta 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, **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**

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."



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, 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 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 anula-



ción 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 deben 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 particu-



lares, 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 inversio-



nes 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 urbanos 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 fedrativas 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 crite-



rios 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 desa-



rollo 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 esta-

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.



blecer 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 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 regula-



ción 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 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:

"Art. 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,



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.

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".

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".



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."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 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 tienen (sic) 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, participen 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 5 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.

Con relación al 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

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.



En el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos se regula el contenido del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuya aprobación está a cargo del Ejecutivo Federal con la opinión del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Según lo señalado en el precepto en cuestión, el citado programa debe sujetarse a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y a la estrategia nacional de ordenamiento territorial. Del contenido del artículo en cuestión se desprende que dicho programa nacional obedece al nuevo modelo de desarrollo urbano que se distingue del previsto en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, entre otras cuestiones, por su visión de planeación a largo plazo. Ahora bien, no se advierte que los contenidos del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que se detallan en el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos ocasionen una merma a las facultades que corresponden a los Municipios en términos del artículo 115, fracciones V y VI, de la Constitución Federal en cuanto a la planeación, regulación y vigilancia en materia de desarrollo urbano, máxime que no se observa que el mencionado programa nacional excluya o haga nugatorio el ejercicio de tales facultades.

Por lo que respecta al artículo 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en éste se dispone que los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como los planes o programas municipales de desarrollo, deben ser aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia. De lo anterior no se advierte transgresión alguna en las facultades constitucionales 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 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 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 con relación a ésta 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 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 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.

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 la lectura de los preceptos transcritos, se observa que sólo regulan diversos aspectos necesarios para la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como para la debida implementación de sus disposiciones. De ahí que, en sí mismos, no ocasionen transgresión alguna a las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

A diferencia de las disposiciones antes analizadas donde, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano sí ocasionan una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en ellos se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,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:

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.



a) Considerar compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las 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.

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;**"



Se **declara la invalidez** del artículo 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

NOVENO.—Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal. En su primer concepto de invalidez, apartados C y E, el Municipio actor aduce que las facultades de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, contenidas en los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117, y artículos transitorios octavo y noveno de la ley general impugnada para, por una parte, expedir normas técnicas y oficiales en la materia que se analiza y, por otro, participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas, vulneran las facultades de la autoridad municipal contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal. Asimismo, se duele que la mencionada dependencia pueda hacer del conocimiento público su incumplimiento de las recomendaciones que haga para el cumplimiento de esa Ley y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables.

Los preceptos de 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 **distri-**
buir 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 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 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 competen-



cias, 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." "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."

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 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, la que se encuentran en el territorio de un mismo Estado, porque los asuntos que atañen a esas zonas les corresponden aprobar 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 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 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, sean aquellas que resulten de la mayoría de los miembros que estén dotados de legitimidad democrática, sin perjuicio de que se prevea la obligación de valorar la opinión de los "representantes" de los sectores, público, social y privado; entre los cuales también se deben incluir las instituciones académicas y los expertos, como se dispone respecto de la integración de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Los artículos que cuestiona el Municipio son los siguientes

"Artículo 14. El consejo nacional es la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la Secretaría, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia."



"Artículo 15. El titular de la Secretaría determinará la forma de organización e integración del Consejo Nacional, atendiendo principios de pluralidad y equidad de género, así como considerando el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado.

"El titular de la Secretaría, presidirá el consejo nacional y, en su caso, sus ausencias serán suplidas por quien designe. El titular de la Secretaría designará a quien funja como secretario técnico del consejo."

"Artículo 16. El consejo nacional tendrá las siguientes facultades:

"I. Conocer, analizar y formular propuestas sobre el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial que le someta a su consideración la secretaría, así como sus modificaciones y adiciones;

"II. Conocer y opinar sobre el proyecto de programa nacional de ordenamiento territorial y sus informes anuales de ejecución;

"III. Conocer, opinar y proponer cambios en las políticas públicas, programas y acciones que la secretaría formule en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

"IV. Conocer y opinar las políticas o acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o instancias integrantes del consejo nacional que ejecuten directamente o en coordinación con otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas o Municipios, relacionadas con el desarrollo regional y urbano;

"V. Conocer y opinar los lineamientos, acuerdos y normas oficiales mexicanas emitidas por la secretaría;

"VI. Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

"VII. Conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población;

"VIII. Promover la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas;



"IX. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las demarcaciones territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas;

"X. Proponer los cambios estructurales necesarios en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia, así como del marco regulatorio federal, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales;

"XI. Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo urbano en los ámbitos federal, regional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales;

"XII. Proponer esquemas generales de organización para la eficaz atención, coordinación y vinculación de las actividades de desarrollo urbano en los 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 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, 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 los artículos 8, fracción XXVIII, y transitorio cuarto, del decreto 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 Municipio 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 emitan 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 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.

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."



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 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 CONCURRENTES 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

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."



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 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 por virtud de la ley impugnada ahora se impide que las autoridades administrativas competentes en la materia ordenen y ejecuten por sí y ante sí, medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, o sanciones equivalentes.

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: "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 alega violaciones a derechos fundamentales de las personas.

Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009⁵⁷** y **104/2009⁵⁸**, en sesión de dos de mayo de dos mil trece.

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



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,⁵⁹ así como en el artículo 42 de la ley reglamentaria,⁶⁰ dado que la presente controversia constitucional no se encuen-

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 **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.



tra 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.

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

"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 cuyo 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, pág. 281, con número de registro digital: 194295.



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 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.—Públicase 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 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 Zaldivar 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 Zaldivar 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 pu-



blicado 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 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 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 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 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 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 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 cen-



traliza 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 restriccio-



nes 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 Zaldivar 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 Zaldivar 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 resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutive 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 afroamericanas. 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. Doy fe.

Firman el Ministro presidente y la Ministra Ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

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 concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 22/2017, promovida por el Municipio de General Escobedo, 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 22/2017. El asunto fue promovido por el Municipio de General Escobedo, Estado de Nuevo León, demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamien-



to 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" (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 P./J. 29/2001 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.**

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

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: 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, registro digital: 188640, de rubro: "CONTROVERISA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."



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"* (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 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 den-**

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, emitida por la Primera Sala y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, diciembre de 2012, página 580, 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."



tro del procedimiento legislativo, siempre que se cumplan los requisitos para ello. Por ello, me manifesté con el sentido de la sentencia, pero *separádom*e 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 modi-



ficación 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 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."

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 en 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 Gene-

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



ral¹² 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



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 **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

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:

"...

"**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



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

MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE." Localización: [J]; 10a. Época; Primera Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic); Libro 47, Tomo I; octubre de 2017, página 188.

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."



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

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

"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.**"



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 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**

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."



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 –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 contravengan 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 re-

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."



presentados 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

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

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;

"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."



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 estuvo 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 este voto, también aparece publicada, en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, con número de registro digital: 2015304.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de mayo 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 concurrente y particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 22/2017.

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 General Escobedo, 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 62/2011¹ 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 compe-*

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.



tencial 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

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 mix-

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, pág. 886.

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, pág. 887.



tos, 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

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

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."

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;



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 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 (sic) la autonomía municipal (considerando noveno).

"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 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

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;



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

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

"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:

"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."



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 dispuesto por la ley local respectiva;**⁸ y no para efectos de su regulación,

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



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.

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

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."



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,



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 4, 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.

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 1o. 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 2 de mayo 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*.

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***.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SÍNDICA DEL MUNICIPIO DE LOS REYES, ESTADO DE MICHOACÁN, ESTÁ FACULTADA PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ESTE ÓRGANO JURISDICCIONAL.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN AQUÉLLA, PUES EMITE RESOLUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA.

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO TEEM-JDC-028/2019, Y DE LA QUE RESOLVIÓ EL INCIDENTE DE ACLARACIÓN DE DICHA SENTENCIA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PROCEDA EXCEPCIONALMENTE CONTRA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL, EL ACTOR DEBE OSTENTARSE COMO FACULTADO PARA DIRIMIR EL PROBLEMA JURÍDICO QUE CONOCIÓ SU CONTRAPARTE (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO TEEM-JDC-028/2019, Y DE LA QUE RESOLVIÓ EL INCIDENTE DE ACLARACIÓN DE DICHA SENTENCIA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 273/2019. MUNICIPIO DE LOS REYES, ESTADO DE MICHOACÁN. 26 DE ABRIL DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **veintiséis de abril de dos mil veintiuno**.



PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintinueve de julio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Leticia Piceno Cendejas, ostentándose como síndico del **Municipio de Los Reyes, Estado de Michoacán de Ocampo**, promovió controversia constitucional en la que demandó al Tribunal Electoral de dicha entidad federativa.

SEGUNDO.—**Acto impugnado.** En su demanda, el Municipio actor señaló como acto impugnado lo que a continuación se transcribe:

"IV. Acto cuya invalidez se demanda.

"IV.1 Del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, se demanda la invalidez del procedimiento relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, instado por los habitantes de la población de San Benito Palermo, anexo de la Tenencia de Pamatácuaro, Municipio de Los Reyes, Michoacán, a través de sus representantes y autoridades tradicionales, registrado con el número TEEM-JDC-028/2019.

"IV.2 En consecuencia, se demanda la invalidez de la sentencia de veintiuno de junio de dos mil diecinueve, pronunciada dentro del expediente TEEM-JDC-028/2019, relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, instado por los habitantes de la población de San Benito Palermo, anexo de la Tenencia de Pamatácuaro, Municipio de Los Reyes, Michoacán, misma que ordenó al Ayuntamiento de Los Reyes, Michoacán, la entrega y el traspaso de los recursos económicos que le corresponden a dicha comunidad, integrantes del patrimonio y haciendas municipales, para ser administrados directamente por esa comunidad, para efectos precisados en la resolución de mérito.

"IV.3 Asimismo, se demanda la invalidez de la resolución de fecha cinco de julio de dos mil diecinueve, dictada dentro del cuadernillo de aclaración de sentencia, derivado del expediente TEEM-JDC-028/2019, relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, instado por los habitantes de la población de San Benito Palermo, anexo de la Tenencia de Pamatácuaro, Municipio de Los Reyes, Michoacán, misma que desechó la aclaración de sentencia promovida por mi representado: ..."



TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el Municipio actor hace valer, en síntesis, lo siguiente:

- Primero. La resolución impugnada es contraria a los artículos 1o., 2o., 14, 16, 115, 126 y 134 de la Constitución Federal; 123 de la Constitución del Estado de Michoacán; y 122 de la ley orgánica municipal de dicha entidad federativa, ya que violenta el principio de división de poderes, así como el derecho a la autonomía y el libre ejercicio de la hacienda pública y patrimonio del Municipio actor, en la medida en que su resultando quinto ordena al Ayuntamiento de Los Reyes, Michoacán, que, una vez realizado el proceso de consulta, realice los actos necesarios para la entrega de los recursos, por lo que deberá celebrar sesión de Cabildo con ese fin.

- El principio de autonomía en la gestión presupuestal del Municipio tiene como fundamento lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, puesto que en él se estatuye la garantía del libre ejercicio de la hacienda pública y patrimonio municipal, lo que difícilmente puede cumplirse si no existe autonomía presupuestal y se le deja a salvo la facultad para celebrar convenios con terceros para la prestación de servicios públicos y, en su caso, administrar parte de los recursos que integra su hacienda municipal.

- La resolución impugnada violenta estos principios, ya que **el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán "ordena" que el cien por ciento de los recursos públicos que le corresponden a la población de San Benito Palermo sean administrados en forma directa por un concejo comunal, quienes además fueron elegidos únicamente por el equivalente al 60% de dicha población;** lo que constituye una clara intromisión en el ámbito de competencia del Municipio actor, al inmiscuirse en el manejo del presupuesto autorizado, así como en la hacienda municipal.

- Si bien es cierto que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán es competente para conocer y resolver del juicio ciudadano del que derivó la sentencia impugnada, donde reconoce el derecho a la libre determinación y autonomía de la comunidad indígena, también lo es que **este reconocimiento debió hacerse sin violación a la libre administración hacendaria del Municipio actor,** puesto que con su resolución impide al ente municipal actuar autónoma-



mente respecto del presupuesto etiquetado y aprobado para el ejercicio fiscal respectivo, pues al disminuirse ya no será posible la realización eficaz de los proyectos municipales para todas las localidades, dada la indebida orden de transferir recursos que no fueron expresamente aprobados para ello, orillando al Ayuntamiento a violentar la propia Constitución Federal, con la consecuente responsabilidad administrativa y penal en la que pueden incurrir los funcionarios públicos en turno.

- El artículo 134 del Magno Ordenamiento establece que los recursos económicos de que dispongan los Municipios se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, estableciendo, además, que los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de la propia Constitución. Por su parte, el artículo 126 del propio Ordenamiento Fundamental, determina que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

- El tribunal declaró fundada la omisión de dar respuesta al escrito de petición de la comunidad de San Benito Palermo, para, con plenitud de jurisdicción, reconocer su derecho a la libre determinación y autonomía y, en consecuencia, ordenó al Municipio ahora actor la entrega de los recursos económicos previa consulta a las autoridades tradicionales, específicamente al encargado del orden, subrepresentante de bienes comunales y concejo comunal, respecto a los elementos cualitativos y cuantitativos necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionada con la administración de recursos, derivada del derecho de autogobierno.

- No obstante, el Tribunal Electoral Local no observó que el poblado de San Benito Palermo no es propiamente una comunidad indígena, sino una tenencia, que si bien cuenta con población indígena, la realidad es que no todos sus habitantes se autoadscriben como indígenas, lo cual se acreditó con los informes que el propio tribunal recabó para la resolución del asunto, de donde se desprende que la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Gobierno del Estado determinó que la referida tenencia cuenta con una población de 1,175, misma que corresponde al 1.83% de la población total del Municipio de Los Reyes, Michoacán; no obstante, de ese número de pobladores, sólo el 40% se identifica como indígena.



- En el segundo párrafo de la página 48 de la resolución combatida se omitió establecer con toda precisión que la entrega de recursos se hará, en el último de los casos, únicamente atendiendo al 40% de su población indígena, lo que podría conducir a graves errores al ejecutar la sentencia y hasta desencadenar problemas sociales en la población, con independencia de la violación a la libre administración de la hacienda municipal.

- El reconocimiento del derecho humano de las comunidades indígenas a la libre determinación no debe ser absoluto, puesto que su límite se encuentra establecido en el artículo 2o. de la Constitución Federal, que determina la obligación de la autoridad municipal de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

- La resolución impugnada viola esos principios, dado que reconoce, por una parte, el derecho que el 40% de la población de San Benito Palermo tiene para administrar directamente recursos públicos tomando como base el total de habitantes de dicho poblado, con lo que a su vez se desconoce el derecho del 60% restante, que no se autoadscriben, lo que genera una cláusula indirecta de discriminación.

- Segundo. La resolución impugnada, sin fundar ni motivar adecuadamente la razón, ordenó que la consulta previa, libre e informada se realice únicamente a las autoridades tradicionales, específicamente al encargado del orden, subrepresentante de bienes comunales y concejo comunal, respecto de los elementos cualitativos y cuantitativos necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionadas con la administración de los recursos, toda vez que se invisibiliza el derecho del 60% de los ciudadanos de dicha localidad a informarse adecuadamente sobre las consecuencias de dicha determinación en el entorno social.

- La consulta no debió hacerse sólo a las autoridades tradicionales, ni siquiera a través de su asamblea general en cuanto autoridad tradicional suprema, sino que debió ordenarse a los 1,175 habitantes, quienes deberán estar plenamente informados de que los servicios y funciones públicos que corresponden al Municipio actor, atendiendo a su capacidad administrativa y financiera, ahora serán administrados, desempeñados y prestados por un concejo comunal, al cual ese 60% de la población no lo reconoce como autoridad.



- Tercero. La resolución impugnada incurre en una falta de motivación, fundamentación y exhaustividad respecto a los aspectos cualitativos de la consulta previa, libre e informada, en virtud de que el apartado relativo conduce a ambigüedades al dejar abiertas las cuestiones sobre rendición de cuentas y transparencia, pues únicamente establece fiscalización y auditoría, **dejando de lado todas las obligaciones inherentes al manejo de recursos públicos** propios del orden de gobierno municipal. Además, no se comparte la idea de que sean "cuestiones mínimas", dado que se deberá informar sobre la totalidad de responsabilidades en las que incurrirían por falta de observancia a los principios de la administración pública. Misma suerte corre el segundo aspecto cualitativo referente a la definición de la periodicidad de la obligación de informar a las autoridades competentes sobre el destino y aplicación de los recursos públicos municipales transferidos a la comunidad.

- De igual forma, resulta violatorio el sentido del cuarto aspecto cualitativo referente a los servicios públicos municipales en la comunidad, ya que se deja a la interpretación el hecho de que el Municipio actor debe realizar la transferencia de porcentaje presupuestario que le corresponde a la comunidad de San Benito Palermo, pero, además deberá continuar con la prestación de servicios públicos municipales; es decir, **en dicha consideración se hace una doble condena al Ayuntamiento** al desprenderlo de recursos públicos y sujetarlo a continuar prestando los servicios públicos que actualmente reciben en dicha población a cuenta del Municipio, lo cual es excesivo y falta de congruencia del derecho que se reconoce a la comunidad.

- Cuarto. Violenta la competencia del Municipio los efectos de la resolución en el apartado de aspectos cualitativos de la consulta respectiva. El demandado determina que se deberá definir el porcentaje que correspondiera a la comunidad de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, en su caso, de lo dispuesto por el artículo 2o. constitucional, para lo cual se tendrá presente el criterio de proporcionalidad poblacional en relación con el total de habitantes del Municipio y el criterio de equidad frente a la desigualdad estructural que ha afectado a los pueblos indígenas, con vista a la igualdad real o sustancial, así como la administración de los programas respectivos, mediante sus propias instituciones políticas, económicas y sociales.



- Se considera que el tribunal debió fijar con toda claridad que ese porcentaje, en su caso, corresponderá respecto del 40% del total de la población de San Benito Palermo, quienes cuentan con una identidad indígena y son representados por su concejo comunal.

- Es excesivo que el tribunal establezca que el porcentaje deba hacerse tomando en cuenta los recursos que ingresen a la hacienda municipal, la cual se conforma por los ingresos que por concepto de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones en ingresos federales y estatales, aportaciones federales, transferencias federales y estatales por convenio, apoyos extraordinarios y financiamientos que anualmente se establezcan en las leyes de ingresos de los Municipios, sin que de la resolución combatida se advierta con claridad que la asignación de dichos recursos se determinará por las autoridades municipales equitativamente.

- Denota falta de exhaustividad el tribunal al no establecer criterios y lineamientos, partiendo de que únicamente el 40% de la población de San Benito Palermo tiene autoadscripción indígena y quienes además no hacen contribuciones al Ayuntamiento de ningún servicio público que se les brinda, así como tampoco el pago de los impuestos de los que actualmente no contribuye, como es el caso del predial. No se establecieron, inclusive, criterios de recaudación de sus impuestos y el manejo de su propia hacienda sin afectar los derechos del resto de los contribuyentes del Municipio.

- Quinto. La resolución impugnada no observó el presupuesto para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, dado que además la comunidad de San Benito Palermo se ha beneficiado de obras públicas ejecutadas y/o que se encuentran en proceso y que por tanto, acorde al 126 constitucional, los integrantes del Cabildo, en su momento, únicamente podrían ordenar la entrega directa de los recursos remanentes a la ejecución de las obras, programas sociales y/o de cualquier otra índole que se haya realizado en la comunidad.

- Sexto. Al Municipio actor no se le dio el derecho de estar debidamente representado en el juicio que se combate, toda vez que por auto de veintinueve de mayo de dos mil diecinueve se desconoció la personería de los apoderados legales del Ayuntamiento, teniendo por parcialmente cumplido el requerimiento



y se ordenó requerir de nueva cuenta al presidente municipal el informe circunstanciado; no obstante, mediante promoción del secretario del Ayuntamiento se solicitó prórroga, la cual fue denegada sin fundamento, de tal manera que al Municipio nunca se le concedió el derecho de defensa dentro del procedimiento, lo que trascendió al resultado del fallo.

CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Los preceptos que la actora estima violados son 1o., 2o., 14, 16, 115, 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

QUINTO.—**Radicación, turno y admisión.** Por acuerdo de treinta de julio de dos mil diecinueve, la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al primer periodo de dos mil diecinueve, ordenaron formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **273/2019**; requirieron a la actora y al tribunal demandado diversos documentos a fin de contar con elementos para proveer al trámite del asunto y se reservaron lo conducente respecto a su turno.¹

Mediante proveído de uno de agosto de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de este Alto Tribunal designó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.²

Por auto de quince de agosto de dos mil diecinueve,³ la Ministra instructora tuvo a las partes requeridas desahogando lo ordenado en autos por la Comisión de Receso y, atendiendo a ello, admitió a trámite la demanda de esta controversia, tuvo como demandado al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, respecto del cual ordenó su emplazamiento para que rindiera su contestación y remitiera copias certificadas de todas las documentales relacionadas con los actos impugnados; reconoció el carácter de tercero interesado a la comunidad de San Benito Palermo, perteneciente a la Tenencia de Pamatácuaro,

¹ Fojas 31 a 33 del cuaderno principal.

² Foja 52 del cuaderno principal.

³ Fojas 101 a 103 del cuaderno principal.



Los Reyes, Michoacán, al cual ordenó darle vista para que manifestara lo que a su derecho convenga; asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera; finalmente, mandó formar el cuaderno relativo al incidente de suspensión solicitado por la parte actora.⁴

SEXTO.—Desahogo de vista de la comunidad de San Benito Palermo, en su carácter de tercero interesado. Por escritos recibidos los días diecinueve y veinte de septiembre de dos mil diecinueve, José Agustín Ruíz, quien se ostentó como encargado del orden, subrepresentante de bienes comunales, así como diversos integrantes del Concejo Comunal, todos de la comunidad de San Benito Palermo, perteneciente a la Tenencia de Pamatácuaro, Los Reyes, Michoacán, desahogaron la vista otorgada, en su carácter de terceros interesados,⁵ en la que manifestaron, esencialmente, lo siguiente:

- Primero. La comunidad de San Benito Palermo es una comunidad originaria indígena, ya que toda la población aún conserva sus tradiciones, costumbres, cultura, territorio y la mayor parte de la población indígena habla purépecha; además, el hecho de que el Municipio actor entregue el recurso directo a la comunidad, por ningún motivo genera un problema social, pues conforme a sus usos y costumbres la mayoría de los asistentes a la asamblea general de dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, aprobaron solicitarle al Ayuntamiento la entrega del recurso económico que nos corresponde, para que sea administrado en forma libre y directa por un concejo comunal electo en la misma asamblea, y, con ello se garantizará el desarrollo de la comunidad que por muchos años estuvo marginada y discriminada, pues el recurso que le ha correspondido se ha aplicado o ejecutado para otros fines que en nada favorece a nuestra comunidad.

- Segundo. La forma en que se llevó a cabo la consulta fue la correcta, pues en apego a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, en el capítulo segundo, respecto a la consulta ciudadana a las comunidades indígenas, se respetó su artículo 73, párrafos I y II; además, conforme a nuestros usos y costumbres, una autoridad electa en nuestra comunidad

⁴ Fojas 101 a 103 del cuaderno principal.

⁵ Fojas 239 a 257 del cuaderno principal.



representa a toda la comunidad, no sólo a una fracción, por consiguiente, sus determinaciones y acuerdos son aplicables para todos los habitantes o comuneros, pues es una característica fundamental de las comunidades indígenas que todo lo que se determine en una asamblea general por mayoría de los asistentes es sumamente válido, legal y toda la población se sujeta a dichos acuerdos.

- Tercero. Una vez que se asuma la responsabilidad del concejo comunal de nuestra comunidad, asume también una responsabilidad de administrar los recursos públicos de manera transparente y con rendición de cuentas hacia las instituciones correspondientes, así como hacia la misma comunidad a diferencia de los Municipios que nunca rinden informe ante las comunidades, ni les informe en lo que se invierte el recurso, mucho menos los toman en cuenta para la elaboración de los planes y proyectos, pues esta determinación solamente la toman los integrantes del Ayuntamiento actor y, por consiguiente, al no estar considerada la comunidad en los planes y programas anuales, no se destina ni se aplica el recurso público a la misma. De igual forma, el Concejo Comunal, al administrar un recurso público, se obliga a rendir cuentas ante la Auditoría Superior del Estado y ante las instancias correspondientes, sea federal o estatal, de igual forma está obligado a permitir que fiscalicen cualquier otro recurso aplicado, ya que está plenamente capacitado para la administración pública y se sujeta a la normativa vigente. Cabe aclarar que cuando el Ayuntamiento actor transfiere todos y cada uno de los recursos económicos que corresponden a la comunidad, en cuanto al aspecto administrativo, queda deslindado de responsabilidad hacia la comunidad, pues esto es uno de los objetivos, **que la comunidad administre de manera libre y directa los recursos públicos que le corresponden y se haga cargo de los servicios públicos y no como lo interpreta el Ayuntamiento.** La asamblea general determinó que la autoridad encargada de administrar los recursos públicos será a través de un concejo comunal y **lo que menos se quiere es la intromisión del Ayuntamiento actor en las determinaciones que toma la comunidad, a menos que se le solicite.**

- Cuarto. **A nuestra comunidad le corresponden todos los ingresos que por diversos conceptos ingresan a la hacienda municipal,** debido a que nuestra comunidad contribuye con dichos impuestos, ya que realiza diversos pagos por concepto de impuestos, derechos, contribuciones; sin embargo, estos ingresos propios pasarán a formar parte de los ingresos que administre el Concejo



Comunal, que serán utilizados para el desarrollo de la comunidad, impuestos que nunca fueron destinados ni aplicados para ello y que hoy, con lo que determina la Carta Magna y la sentencia impugnada, estos recursos serán administrados por ese concejo comunal. Es falso lo que el Ayuntamiento actor manifiesta que no toda la población de la comunidad de San Benito Palermo sea indígena, pues desde los niños hasta los adultos mayores hablan purépecha y más bien por culpa de las autoridades municipales esa lengua y cultura se ha venido olvidando, desapareciendo y exterminando por la discriminación, al momento en que se acude al Ayuntamiento a solicitar apoyo y lo niega, desde que no son considerados en los programas sociales, y sobre todo en el plan operativo anual para la distribución de recursos económicos que se le asignan al Municipio; mucho menos se les da la oportunidad de ser postulados como presidente municipal o en algún puesto de primer nivel dentro del Ayuntamiento, lo que implica una amplia violación a los derechos colectivos y una violación a los derechos humanos.

• Quinto. Del presupuesto o recurso a ejecutarse en dos mil diecinueve, en la comunidad indígena no existe ninguna obra programada ni tampoco ningún tipo de inversión o apoyo económico, y si lo hubiera, debería tomarse en cuenta en su aplicación; además, no sólo se debe pensar o planear resolver los problemas de obra pública, mientras que muchas de las necesidades permanecen en el olvido, tal es el caso en servicios públicos, y en áreas como salud, deporte, educación, cultura y otras, para lo cual la comunidad ha resuelto estas necesidades con cooperaciones, faenas y trabajos comunitarios, mientras que el recurso que le corresponde a la comunidad y que viene destinado para estos fines, el Municipio actor sólo lo invierte en la cabecera municipal. **El Ayuntamiento no puede mencionar que "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior"** (artículo 126 constitucional). El derecho que le corresponde a nuestra comunidad es irrenunciable, irrevocable e imprescriptible, por lo que este recurso debió haber considerado dentro del presupuesto de egresos y del plan de operatividad anual por parte del Ayuntamiento y lo que hoy se solicita, simplemente es que ese recurso programado sea entregado a la comunidad para que ésta lo administre de manera libre y directa para el desarrollo de la misma, y por ningún motivo se refiere a un pago adicional, ni tampoco se viola ninguna ley, teniendo en cuenta que el Municipio actor durante muchos años ha incurrido en constantes violaciones de leyes y



sobre todo a los derechos humanos de los habitantes de la comunidad al no resolver sus necesidades conforme a la Constitución.

- Sexto. No hay afectación al Ayuntamiento, porque sólo se le está exigiendo que entregue a la comunidad la parte proporcional de los recursos públicos que le corresponde y no así todo el recurso que se le asigna, pues el resto seguirá siendo administrado por el Municipio, por lo que no hay afectación al Municipio ni a la comunidad, pues una vez que entregue los recursos económicos, se aplicarán para resolver todas las necesidades de servicio público, obras y áreas necesarias como salud, deporte, educación y cultura.

SÉPTIMO.—Contestación del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Mediante escrito recibido el quince de octubre de dos mil diecinueve, Yolanda Camacho Ochoa, en su carácter de presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, formuló contestación a la demanda,⁶ donde señala, en esencia, lo siguiente:

I. Causales de improcedencia y motivos de sobreseimiento.

- Primero. **Contra normas generales o actos en materia electoral.** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción II, en relación con el 20, fracción II, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales, pues lo que en esta vía se controvierte es la sentencia y Acuerdo Plenario, dictados por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, apegada a los preceptos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal; 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 98 A de la Constitución del Estado de Michoacán; y 1 de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana de la propia entidad federativa, de manera que es autoridad jurisdiccional en materia electoral local y sus resoluciones se rigen por las leyes correspondientes.

- Segundo. **Se controvierte una sentencia jurisdiccional y las consideraciones de fondo.** La controversia es improcedente y opera el sobreseimiento,

⁶ Fojas 267 a 276 del cuaderno principal.



pues se impugna una resolución jurisdiccional en sentido estricto, y lo que efectivamente se reclama son las consideraciones de fondo que sustentan la misma. En efecto, en ejercicio de esa función jurisdiccional en materia electoral, que le confiere al Tribunal Electoral Local las disposiciones constitucionales y legales respectivas, se emitió la sentencia impugnada, con motivo del trámite de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, competencia de ese órgano jurisdiccional.

Como se advierte los conceptos de invalidez de la demanda, si bien se realizan planteamientos sobre el tema competencial, también lo es que controvierte razones y fundamentos que sustentan el fondo de la decisión plasmada en la sentencia que se reclama, así como sus efectos y alcances, que incluso fueron impugnados en instancia jurisdiccional federal, donde quedó registrado como juicio electoral ST-JE-10/2019, y el dieciocho de julio de dos mil diecinueve, resolvió desechar de plano la demanda.

Además, ese Alto Tribunal ha sustentado la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA IMPUGNACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES DE FONDO DE LAS RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR SU PROPIO CONTENIDO, EN RAZÓN DE SUS EFECTOS Y ALCANCES, CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE CONLLEVA AL DESECHAMIENTO DE PLANO...", así como la tesis de la Segunda Sala, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA RELATIVA."

• Tercero. **Se controvierte un acto definitivo e inatacable.** La controversia debe sobreseerse dado que la sentencia controvertida fue impugnada a través del juicio electoral mencionado, el cual fue desechado por la Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y no fue impugnado ante instancia superior, por lo que la sentencia recurrida tiene naturaleza de una ejecutoria. Sirve de criterio orientador el contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PROMUEVE EN CONTRA DE LOS ÓRGANOS DEPOSITARIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN."



II. Contestación *ad cautelam*

• La resolución impugnada cumple con la fundamentación y motivación que estatuyen los artículos 14 y 16 constitucionales, observándose los principios de legalidad y legalidad electoral previstos en los artículos 1o., 41, fracción VI, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; 98 A de la Constitución local; y 3 de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, así como los instrumentos internacionales aplicables en la materia, puesto que en la misma se expresan las razones jurídicas y fundamentos legales que condujeron al Pleno de este órgano jurisdiccional a tomar la decisión adoptada.

• **Si bien no se establecieron las bases y conceptos para la transferencia de recursos y responsabilidades a la comunidad indígena, se ordenó la realización de la consulta previa e informada a la misma para la definición de los elementos mínimos y necesarios a fin de lograr la referida transferencia, en respeto a su prerrogativa fundamental para salvaguardar la libre determinación, así como sus derechos patrimoniales y culturales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen a los pueblos y comunidades indígenas. Al margen de ello, las violaciones que indica el demandante de ninguna forma constituyen una invasión a su competencia prevista en el artículo 115 constitucional.**

• Por lo que ve a que se vulneraron los principios de autonomía municipal, libre disposición de su hacienda y el ejercicio directo de su presupuesto, este tribunal actuó en ejercicio de su función jurisdiccional que le confieren las disposiciones constitucionales y legales respectivas, a efecto de conocer y resolver el juicio electoral ciudadano, promovido por miembros de la comunidad indígena, quienes se autoadscribieron como autoridades tradicionales de dicha comunidad, en el que reclamaron la omisión de respuesta del Ayuntamiento actor, respecto a su derecho a la libre determinación y autogobierno, vinculado con el acceso efectivo a la participación política, mediante la administración directa de los recursos públicos del Municipio que proporcionalmente les corresponde.

• El reconocimiento de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, supone garantizar un



mínimo de derechos, entre ellos, el previsto en el artículo 2, apartado B, fracción I, de la Constitución General, consistentes en determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo integral, así como administrar directamente las asignaciones presupuestales que las autoridades municipales deberán determinar equitativamente, en el contexto de la legislación estatal aplicable.

- Por tanto, si bien es cierto que por mandato constitucional a los Municipios les corresponde ejercer su hacienda, también es válido que puedan autorizar que otra entidad o persona de derecho público pueda hacerlo, lo cual no violenta su autonomía.

- La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes SUP-JDC-1865/2015 y SUP-JDC-1966/2016, respectivamente, razonó que de la **interpretación sistemática de los artículos 2o. y 115 de la Constitución Federal**, se advierte que, en nuestro país se consagra implícitamente el principio de integridad de los recursos públicos municipales, en el sentido de que **el Municipio está dotado de un régimen competencial propio y exclusivo, de manera que los Ayuntamientos son quienes puedan autorizar que otro sujeto de derecho, ejerza directamente los recursos que integran la hacienda municipal.**

- Además, concluyó que en una interpretación integral y armónica del numeral 91 de la Ley Orgánica Municipal; a la luz de los diversos 2o. de la Constitución Federal; 114, tercer párrafo, de la Constitución Local; y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y demás correspondientes a la Declaración de las Naciones Unidas, entre otros instrumentos internacionales, **es válido que en los planes de desarrollo municipal se establezcan los programas, proyectos y acciones tendientes al desarrollo y bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, respetando sus formas de producción, comercio, así como sus usos y costumbres, siempre tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación.**

- Así, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, siguiendo los criterios de la Sala Superior estimó que, cuando se solicita por parte de una comunidad indígena la disposición directa de recursos públicos, las autoridades municipa-



les no indígenas deberán tomar las medidas para que, en cooperación y en consulta con las propias comunidades, adopten las medidas necesarias para garantizar y materializar su derecho a la autodeterminación, a su autonomía y autogobierno dentro del esquema legal respectivo.

- En relación con que en la sentencia se ordenó la entrega de los recursos en base a la totalidad de los habitantes de la comunidad, esto es, tomando como base de distribución el índice de población y la equidad, pero sin tener presente que sólo el 40% de la comunidad es indígena, contrario a lo señalado por el actor, la sentencia no violenta los principios contenidos en las normas constitucionales, en virtud de que en modo alguno el tribunal precisó los lineamientos o fórmula conforme a la cual, en su caso, debía realizarse el cálculo para la asignación del presupuesto respectivo a transferir a la comunidad; sino que **se enunciaron aspectos mínimos, mas no únicos, que tendrían que tomarse en cuenta al momento de la cuantificación de los recursos que le correspondan a la comunidad indígena, entre ellos, los cuantitativos y cualitativos**, además de considerar la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos.

- **En el fallo impugnado se vinculó en el ámbito de sus atribuciones a la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado**, para que proporcionara asesoría en materia de interpretación y aplicación de leyes fiscales y administrativas, municipales y estatales, con el objeto de hacer operativa la transferencia de los recursos públicos.

- En cuanto a la falta de exhaustividad respecto a los aspectos cualitativos y cuantitativos de la transferencia a la comunidad indígena, así como la rendición de cuentas y transparencia, ciertamente **no existe en el Estado de Michoacán una regulación secundaria que instrumente el procedimiento para ello**; sin embargo, en la resolución se determinó que ello no era razón suficiente para dejar de observar los derechos constitucionales y que el Ayuntamiento debía garantizarlos, puesto que la falta de disposiciones secundarias no podía reducir la efectividad de dichos mandatos ni constituir obstáculo que privara a las comunidades de sus derechos.

- En el fallo impugnado se precisó que constituye una obligación constitucional y legal que los Municipios deben mejorar las condiciones de las comuni-



dades indígenas mediante acciones que faciliten su acceso al financiamiento público y privado, así como incentivar su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria, amén de su obligación de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, sin que ello violente la autonomía municipal.

- Ante la ausencia de normatividad que regulara la manera de entregar los recursos, así como las obligaciones que implica dicha transferencia, se ordenó la realización de la consulta, previa e informada a la comunidad indígena, para que en coordinación con el Ayuntamiento se definieran los elementos mínimos necesarios para concretizar y dar funcionalidad a la transferencia.

- El artículo 99 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas previene que el Estado y Ayuntamientos asignarán partidas presupuestales directas a los pueblos y comunidades indígenas, que les permita ejercer de manera eficaz su derecho a la libre determinación y autonomía. Asimismo, **las comunidades presentarán anualmente ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado y ante los Ayuntamientos, con toda oportunidad y con su respectiva acta de asamblea comunitaria, sus proyectos y programas de obras y servicios para beneficio común, a fin de que aquéllos estén en condiciones de asignarles las partidas presupuestales para su realización.**

- Finalmente, esa Suprema Corte de Justicia resolvió en sesión de veintidós de marzo y catorce de noviembre, ambas de dos mil dieciocho, las controversias constitucionales 307/2017 y 237/2017, respectivamente, en el sentido de sobreseer, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria respectiva.

OCTAVO.—Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Los citados funcionarios no formularon manifestación o pedimento alguno.

NOVENO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el tres de diciembre de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de



la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo constar que las partes no comparecieron ni formularon alegatos, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas aportadas al expediente y, finalmente, se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO.—**Avocamiento a Sala.** Por auto de treinta de abril de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó remitir este expediente a la Sala en la que se encuentra adscrita la Ministra ponente para su radicación y resolución.

DÉCIMO PRIMERO.—**Radicación a Pleno.** Mediante proveído de presidencia de Segunda Sala de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, se ordenó radicar el asunto al Tribunal Pleno para su resolución, atento a la solicitud de la Ministra ponente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i),⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I,⁸ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación

⁷ 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) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

"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: ..."

⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

"**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."



con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013⁹ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea un conflicto suscitado entre un Municipio y un poder de una entidad federativa.

SEGUNDO.—Precisión y existencia de los actos impugnados. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰ es necesario fijar de manera precisa los actos cuya invalidez demanda el Municipio actor y verificar su certeza, de conformidad con el criterio que se refleja en la jurisprudencia **P./J. 98/2009**,¹¹ sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA IN-

⁹ **Acuerdo General 5/2013**

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

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

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

¹⁰ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

¹¹ "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."



VALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985)

De acuerdo con la citada jurisprudencia, para delimitar los actos o normas impugnadas en una controversia constitucional, esta Suprema Corte debe armonizar los datos de la demanda con la totalidad de la información que se desprenda de las constancias de autos, de manera que se advierta la intención del promovente y se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada.

En ese sentido, de la revisión integral del escrito de demanda y de las constancias aportadas a este expediente, se observa que los actos impugnados por el Municipio actor se reducen, concretamente, a los siguientes:

1) La sentencia de veintiuno de junio de dos mil diecinueve, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, mediante la cual resolvió el **juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano** identificado con el número de expediente **TEEM-JDC-028/2019**, al tenor de los resolutive siguientes:

"PRIMERO.—Este tribunal es competente a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para conocer y resolver el presente juicio.

"SEGUNDO.—Es fundada la omisión atribuida al Ayuntamiento de dar respuesta a la solicitud presentada el cuatro de enero, por los actores.

"TERCERO.—Se reconocen los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad de San Benito Palermo perteneciente a la Tenencia de Pamatácuaro, Los Reyes, Michoacán, respecto a la administración directa de los recursos económicos que les corresponden, conforme al criterio proporcional poblacional en relación al total de habitantes del Municipio.

"CUARTO.—Se ordena al Instituto Electoral de Michoacán, que de inmediato organice un proceso de consulta previa e informada con la comunidad de San Benito Palermo, en términos del apartado de efectos de la presente resolución.



"QUINTO.—Se ordena al Ayuntamiento de Los Reyes, Michoacán, que una vez realizado el proceso de consulta, realice los actos necesarios para la entrega de los recursos, por lo que deberá celebrar sesión de Cabildo con ese fin.

"SEXTO.—Se vincula a la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado, para que proporcione asesoría en materia de interpretación y aplicación de las leyes fiscales y administrativas, municipales y estatales, si la comunidad de San Benito Palermo lo requiere.

"SÉPTIMO.—Se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este tribunal, para que de manera inmediata proceda a certificar el resumen y los puntos resolutiveos de la sentencia, para su traducción a la lengua purépecha, en los términos ya señalados.

"OCTAVO.—Se vincula al Sistema Michoacano de Radio y Televisión y al Ayuntamiento de Los Reyes, Michoacán, para que coadyuven con este tribunal en la difusión del resumen oficial y los puntos resolutiveos de esta sentencia durante tres días naturales, conforme al apartado de efectos."

Resolución cuya existencia se acredita y que constituye un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.¹²

2) La sentencia de cinco de julio de dos mil diecinueve, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, por la cual resolvió el **incidente de aclaración de sentencia** derivado del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **TEEM-JDC-028/2019**, cuyos resolutiveos determinan:

"PRIMERO.—Este tribunal es competente para pronunciarse sobre la aclaración de la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

¹² La versión electrónica de la sentencia se encuentra disponible en la página oficial del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, a través del vínculo de internet: http://www.teemich.org.mx/ad-juntos/documentos/documento_5d11616f6bfab.pdf



"SEGUNDO.—Es improcedente la aclaración de sentencia, promovido por la autoridad responsable, por extemporánea.

"TERCERO.—Hágase del conocimiento de la Sala Regional de la Quinta Circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Toluca de Lerdo, Estado de México, la presente interlocutoria."

Resolución cuya existencia se acredita y que constituye un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.¹³

En esos términos, **se acredita la existencia de los actos impugnados por el Municipio actor en esta controversia constitucional.**

TERCERO.—**Oportunidad.** De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁴ tratándose de actos, **el plazo para la promoción de controversias constitucionales será de treinta días**, contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

En ese sentido, se analizará la oportunidad de los actos impugnados por el Municipio actor en esta controversia constitucional.

El Municipio actor afirma en su demanda¹⁵ que **la sentencia** de veintiuno de junio de dos mil diecinueve dictada por el Tribunal Electoral del Estado de

¹³ La versión electrónica de la sentencia se encuentra disponible en la página oficial del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, a través del vínculo de internet: http://www.teemich.org.mx/ad-juntos/documentos/documento_5d235f838a595.pdf

¹⁴ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

¹⁵ Foja 3 del cuaderno principal.



Michoacán en el juicio ciudadano **TEEM-JDC-028/2019** le fue notificada el **veinticinco de junio siguiente**, lo que se acredita a través de la copia certificada del oficio TEEM-SGA-A-694/2019 de esa misma fecha, en la que aparece el sello del acuse de recibo del Municipio actor, el cual corre agregado a foja 88 del cuaderno principal.

En este sentido, el plazo para promover la demanda **transcurrió del jueves veintisiete de junio al viernes veintitrés de agosto de dos mil diecinueve**,¹⁶ lo cual se aprecia en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Junio de 2019						
23	24	25	26	27	28	29
Julio de 2019						
30	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
Agosto de 2019						
28	29	30	31	1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24

¹⁶ La notificación surte efecto el día miércoles veintiséis de junio y se descuentan los días veintinueve y treinta de junio; seis, siete, trece y catorce de julio; y tres, cuatro, diez, once, diecisiete y dieciocho de agosto, correspondientes a sábados y domingos, así como los días que corren del dieciséis al treinta y uno de julio, correspondiente al primer periodo de receso de dos mil diecinueve, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 2 de la ley reglamentaria; 3, a contrario sensu, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero, incisos a), b) y m), del Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece.



Por tanto, si **la demanda se presentó** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **el veintinueve de julio de dos mil diecinueve**, de conformidad con el sello que aparece al reverso de la demanda,¹⁷ en el cual se encuentra estampado, asimismo, el sello de la sección de trámite de controversias constitucionales de este Alto Tribunal, de la misma fecha, **es evidente que su presentación resulta oportuna** respecto a la sentencia dictada en el juicio ciudadano **TEEM-JDC-028/2019**.

Ahora bien, por lo que se refiere a la sentencia de cinco de julio de dos mil diecinueve, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, por la cual resolvió el **incidente de aclaración de sentencia** derivado del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **TEEM-JDC-028/2019**, el Municipio actor manifiesta¹⁸ que le **fue notificada el nueve de julio siguiente**, lo cual se acredita con la constancia que obra a foja 351 del tomo I del cuaderno de pruebas aportadas por dicho órgano jurisdiccional.

En este sentido, el plazo para promover la demanda **transcurrió del jueves once de julio al viernes seis de septiembre de dos mil diecinueve**,¹⁹ lo cual se aprecia en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Julio de 2019						
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27

¹⁷ Reverso de la foja 29 del cuaderno principal.

¹⁸ Foja 3 del cuaderno principal.

¹⁹ La notificación surte efecto el día miércoles diez de julio y se descuentan los días trece y catorce de julio; tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de agosto; y el primero de septiembre, correspondientes a sábados y domingos, así como los días que corren del dieciséis al treinta y uno de julio, correspondiente al primer periodo de receso de dos mil diecinueve, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 2 de la ley reglamentaria; 3, a contrario sensu, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero, incisos a), b) y m), del Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece.



Agosto de 2019						
28	29	30	31	1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31
Septiembre de 2019						
1	2	3	4	5	6	7

Por tanto, atendiendo que la demanda de esta controversia constitucional se presentó ante este Alto Tribunal el veintinueve de julio de dos mil diecinueve, **es evidente que su presentación resulta oportuna**, en cuanto a la impugnación de la sentencia dictada en el incidente de aclaración de sentencia derivado del juicio ciudadano **TEEM-JDC-028/2019**.

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

En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁰ 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,²¹ **el**

²⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"I. De las controversias constitucionales que, 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."

²¹ "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:



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

En el caso, suscribe la demanda de controversia constitucional Leticia Piceno Cendejas en su carácter de síndico del Municipio actor, lo que acredita mediante copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamiento para el periodo del primero de septiembre de dos mil dieciocho al treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, expedida por el Instituto Electoral de Michoacán el cinco de julio de dos mil dieciocho.²²

Ahora, conforme al artículo 51, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán,²³ **corresponde a los síndicos la representación legal del Municipio; por tanto, en el caso, quien suscribe la demanda de controversia con ese carácter cuenta con legitimación activa para promoverla.**

QUINTO.—**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),²⁴ de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que se-

"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. ..."

²² Foja 59 del expediente.

²³ "**Artículo 51.** Son facultades y obligaciones del síndico:

"I. (sic) **Representar legalmente al Municipio, en los litigios en que éste sea parte** y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento e; ..."

²⁴ "**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."



ñale 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,²⁵ y 11, párrafo primero,²⁶ de la mencionada ley reglamentaria, 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 ese sentido, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán compareció a juicio por conducto de Omero Valdovinos Mercado, en su carácter de **presidente de dicho órgano jurisdiccional**, quien acreditó su personalidad mediante copias certificadas del acta de sesión de Pleno TEEM-SGA-035/2017 de veintiocho de septiembre de dos mil veinte, constancia que obran a fojas 277 a 280 del cuaderno principal; asimismo, el funcionario referido ejerce la representación legal del órgano jurisdiccional en términos del artículo 65, fracción VII, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo;²⁷ por tanto, **cuenta con legitimación pasiva en este asunto**.

Lo anterior es así, teniendo en cuenta que, para la determinación de la legitimación pasiva, este Alto Tribunal ha desarrollado una interpretación más flexible, estableciendo que, para intervenir en este procedimiento constitucional, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que en cada caso particular deberá analizarse ello atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al

²⁵ "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."

²⁶ "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. ..."

²⁷ "Artículo 65. Son facultades del **presidente del tribunal**: ...

"VII. **Representar al tribunal** y celebrar los actos jurídicos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones."



espectro de su tutela jurídica, acorde con la **tesis aislada P. LXXIII/98**,²⁸ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 790, registro digital: 195024)

En ese sentido, se debe destacar que en nuestra jurisprudencia se ha reconocido incluso el carácter de demandado a diversos órganos derivados por el hecho de ejercer sus atribuciones con plena autonomía, lo cual ha quedado plasmado en las **jurisprudencias P./J. 52/2008, P./J. 15/2008 y P./J. 10/2004**, de rubros, textos y datos de identificación siguientes:

"INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PUES EJERCE SUS ATRIBUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA. De los artículos 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila y 2o., 5o., 7o., 8o., 9o., 18, 19 y 40 de la Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, se advierte que éste es un organismo público autónomo cuyo origen, competencia e integración están previstos en la Constitución Política de dicha entidad federativa, y que tiene completa libertad de acción para tomar sus decisiones, pues su competencia no es compartida o derivada de algún otro ente estatal. Además es un organismo independiente en sus funciones y decisiones, dotado

²⁸ De texto: "De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, con relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica."



de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía política, en tanto que está facultado para resolver con libertad los asuntos de su competencia, sin interferencia de otros poderes u organismos públicos autónomos, salvo los medios de control que establezcan las disposiciones legales aplicables. En este sentido, el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública tiene legitimación pasiva en las controversias constitucionales en las que se impugnen sus actos." (**Tesis P./J. 52/2008**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 962, registro digital: 169477)

"TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN VIRTUD DE QUE EMITE SUS DETERMINACIONES DOTADO DE PLENA AUTONOMÍA Y JURISDICCIÓN. Conforme a los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León; 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 2o. de la Ley de Justicia Administrativa, los dos últimos ordenamientos también del Estado de Nuevo León, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad federativa goza de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus resoluciones. En ese tenor, resulta evidente que el aludido tribunal tiene legitimación pasiva en controversias constitucionales, pues aun cuando es un órgano integrante de la administración pública local, no depende jerárquicamente de los órganos originarios estatales." (**Tesis P./J. 15/2008**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1874, registro digital: 170153)

"COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PUES EMITE RESOLUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA. De la interpretación armónica de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 de su ley reglamentaria y 23 y 24 de la Ley Federal de Competencia Económica, se advierte que la Comisión Federal de Competencia cuenta con legitimación pasiva en controversias constitucionales, ya que, aun cuando no es un órgano originario del Estado, sino derivado, al ejercer sus atribuciones relativas a la prevención, investigación y combate de monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, lo hace con autonomía y plena potestad, inclusive para ejecutar sus determinaciones." (**Tesis P./J. 10/2004**, *Semanario Judicial de*



la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1056, registro digital: 182015)

SEXTO.—**Causales de improcedencia.** En este apartado se estudia si, respecto de los actos impugnados por el Municipio actor, se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria que rige este medio de control constitucional, pues ello es de estudio preferente y delimita el análisis de fondo que, en su caso, este Tribunal Constitucional se encuentre autorizado a realizar.

En el caso, este Tribunal Pleno observa que procede decretar el sobreseimiento en la presente controversia con fundamento en el artículo 20, fracción II,²⁹ de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19³⁰ de dicha ley, en relación con el diverso 10 de ese ordenamiento y el 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los motivos que se exponen a continuación:

Atendiendo a los antecedentes de los actos impugnados, el Municipio actor promovió la presente instancia constitucional con la intención de impugnar la resolución de veintiuno de junio de dos mil diecinueve, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el juicio ciudadano TEEM-JDC-028/2019, en la que se le vinculó para consultar a la comunidad de San Benito Palermo en torno a la entrega de recursos públicos municipales, para ser administrados directamente por esa comunidad en los términos y para los efectos precisados en dicha resolución. Asimismo, combate la resolución dictada en el incidente de aclaración de sentencia derivado del referido juicio TEEM-JDC-028/2019, el cual se declaró improcedente por extemporáneo.

El Municipio actor sostiene que las decisiones jurisdiccionales aludidas, emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, y en específico, la

²⁹ **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

³⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."



derivada del juicio TEEM-JDC-028/2019, invaden su competencia constitucional, atento al principio de libre administración hacendaria, que se traduce en el ejercicio directo de su presupuesto y, excepcionalmente, autorizar a diversas personas hacerlo; asimismo, alega que se vulneran las disposiciones constitucionales que, en materia de transparencia y rendición de cuentas, tiene la obligación de observar dicho orden de gobierno.

Además, considera que los actos impugnados vulneran los principios de fundamentación, motivación y exhaustividad respecto a los aspectos cualitativos y cuantitativos de la consulta ordenada, ya que la población de San Benito Palermo no es propiamente una comunidad indígena, sino una tenencia, en la que no todos sus habitantes se autoadscriben como indígenas, de manera tal que al reconocer el derecho del 40% de esa población que se reconocen como indígenas se desconoce al 60% restante que no se autoadscriben en ese sentido, aunado a que el porcentaje de distribución no toma en cuenta que los recursos municipales se integran por diversos conceptos tributarios; además, explica que el fallo combatido realiza una doble condena, al desprender al Municipio de sus recursos públicos y sujetarlo a continuar prestando los servicios públicos que actualmente reciben en dicha población por ese orden de gobierno.

De lo visto, este Pleno observa que el Municipio actor en realidad pretende controvertir los fundamentos y consideraciones de la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el juicio ciudadano TEEM-JDC-028/2019, lo que actualiza la causal de improcedencia de este medio de control constitucional, atendiendo a la **jurisprudencia P./J. 117/2000**,³¹ de rubro:

³¹ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.', estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia cons-



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088, registro digital: 190960)

En efecto, es criterio de esta Suprema Corte de Justicia que, por regla general, una decisión jurisdiccional no es susceptible de impugnación a través del presente medio de control constitucional, en virtud de que se haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural.

No obstante, también se ha reconocido una excepción a la regla general de improcedencia de las controversias constitucionales cuando se impugne una resolución jurisdiccional, derivado de lo resuelto en la **controversia constitucional 58/2006**, en sesión de veintitrés de agosto de dos mil siete, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental, lo que se recogió en la **jurisprudencia P./J. 16/2008**,³² de rubro: "CONTROVER-

titucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados."

³² "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO. El objeto principal de la controversia constitucional es



SIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815, registro digital: 170355)

Se debe precisar que la razonabilidad del Tribunal Pleno, al fallar la **controversia constitucional 58/2006** para aceptar una excepción al criterio de improcedencia de la controversia en contra de resoluciones jurisdiccionales se sustentó en la circunstancia de que el conflicto competencial alegado se suscitaba entre dos órganos jurisdiccionales de un mismo Estado (Poder Judicial y Tribunal Contencioso Administrativo, ambos del Estado de Nuevo León) y se refirió a la falta de competencia del segundo para conocer o juzgar los actos emitidos por el primero.

En ese sentido, la condición para que opere el supuesto excepcional es **que el actor en la controversia se ostente como facultado para dirimir el problema jurídico que conoció su contraparte**; es decir, la razón para interponer la controversia debe ser que era el órgano competente para resolver la cuestión planteada originalmente.

Ahora bien, de la lectura de la demanda y sus anexos, así como de las diversas constancias que obran en autos, este Tribunal Pleno observa que, en

tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental."



el caso, **no se actualiza la excepción a la regla de improcedencia de la controversia constitucional en contra de resoluciones jurisdiccionales**; por el contrario, lo que pretende el actor es cuestionar el sentido y las consideraciones de resoluciones jurisdiccionales.

Lo anterior, teniendo en cuenta que las Salas de este Máximo Tribunal han replicado la regla general de improcedencia contra resoluciones jurisdiccionales en asuntos muy similares al presente, donde se han impugnado sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en las que ordena la entrega o transferencia de recursos públicos de un Municipio de la entidad federativa a una comunidad indígena perteneciente a dicho nivel de gobierno.

En la **controversia constitucional 237/2017**, el Municipio de Quiroga, Estado de Michoacán, impugnó el procedimiento relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales identificado como TEEM-JDC-011/2017; en concreto, la sentencia de veintiséis de junio de dos mil diecisiete dictada en dicho asunto, en la que se le condenó a entregar ciertos recursos económicos a la comunidad de Santa Fe de la Laguna para su manejo directo, tras un proceso de consulta previa.

En dicho asunto, la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, decretó³³ el **sobreseimiento** al observar que el caso no actualizaba la excepción a la regla de improcedencia de la controversia constitucional en contra de resoluciones jurisdiccionales, pues lo que pretendió la actora era cuestionar el sentido y las consideraciones de dicha sentencia. Lo anterior se hizo notar bajo las consideraciones siguientes:

"41. Así las cosas, se estima que el caso que nos ocupa no se asemeja a los precedentes en donde hemos aceptado la actualización de la excepción. Aunque en la demanda, de manera insistente, el Municipio de Quiroga afirma que existe una invasión de competencias al obligarlo a entregar ciertos recursos

³³ Por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, presidenta de esta Primera Sala, quien votó con el sentido, pero en contra de las consideraciones.



públicos que forman parte de su hacienda municipal, no hay un alegato suficiente sobre a quién le correspondería decidir tal aspecto, máxime cuando la condena impuesta al Municipio deriva de una interpretación que realizó el Tribunal Electoral de los derechos de las comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía, vinculado con su acceso efectivo a la participación política. No podemos pasar por alto que, justamente, la materia de la sentencia impugnada fue, primero, valorar si una comunidad indígena podía hacer valer el juicio de protección de derechos político-electorales para proteger su autodeterminación y autonomía y, segundo, examinar si ese derecho a la participación política de las comunidades indígenas, en el marco de una democracia participativa, incluía o no el derecho a la administración directa de recursos económicos como elemento necesario para materializar su autogobierno y autonomía en el ámbito comunitario. El Tribunal Electoral llegó a respuestas afirmativas.

"42. En esa tónica, se considera que en esta controversia constitucional el Municipio actor no pone en tela de juicio a qué órgano le corresponde o no la facultad para resolver un juicio de protección de derechos político-electorales del ciudadano que tuvo como materia una solicitud de entrega de recursos de una comunidad indígena como parte de su derecho a la libre autodeterminación y autogobierno. La única referencia que hizo es que se trata de materia administrativa y no de un asunto electoral, por lo que el asunto debió haber sido resuelto por un tribunal administrativo. Empero, con ese argumento no se alude a ninguna invasión de competencias establecidas constitucionalmente. A nuestro juicio, lo que cuestiona reiteradamente el Municipio actor son las consideraciones que llevaron a su condena y los efectos impuestos.

"43. En otras palabras, en la demanda de controversia constitucional que se analiza, el Municipio actor no reclama que le corresponda dirimir el conflicto sometido al conocimiento del tribunal demandado, sino que, en su concepto, el Tribunal Electoral erró en su interpretación de los artículos 2o. y 115 de la Constitución Federal, pues no se puede obligar a los entes municipales a disponer de ciertos recursos públicos y entregarlos a una comunidad indígena que se encuentre en su territorio, ya que se deben de respetar los principios de libre administración hacendaria y ejercicio directo de los recursos; además de que la controversia de origen tendría que haber sido resuelta por el tribunal competente para conocer asuntos de naturaleza administrativa. Esto es, a diferencia del



asunto que dio lugar al precedente de la excepcionalidad de la procedencia de la controversia constitucional contra una resolución jurisdiccional, el actor no alega ser el órgano competente para resolver el juicio de origen o que tal competencia le corresponde a otro órgano del Estado (como se hizo en las citadas controversias constitucionales 67/2016, 173/2016 y 121/2017).

"44. Lo anterior se corrobora, por un lado, de la revisión de los preceptos constitucionales que estima violados, a saber 1o., 14, 16, 17, 49, 115, fracción IV, 116 y 121, de los cuales no se desprende alguna función originaria que tenga el Municipio actor para resolver el asunto decidido por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Se insiste, aunque el Municipio actor señala que la resolución impugnada viola el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el trasfondo de sus alegaciones es la inconformidad con los efectos que se dan a dicha resolución; concretamente, la orden de convocar a una sesión extraordinaria de Cabildo, a fin de que autorice la entrega de recursos a la comunidad indígena. El hecho de que la sentencia impugnada tenga un impacto financiero sobre la hacienda municipal, no es una cuestión que se pueda constituir como un problema de invasión competencial por afectación presupuestaria.

"45. Por otro lado, de las diferentes pruebas aportadas al expediente, se hace evidente que gran parte de los argumentos planteados en la demanda de controversia constitucional van dirigidos a cuestionar las consideraciones y efectos de la determinación del Tribunal Electoral Local, dado que ya formaron parte de su cadena impugnativa. Los conceptos de invalidez segundo, primero y sexto son una reiteración, casi textual, respectivamente, de los agravios primero, segundo y tercero del Municipio actor al promover el juicio innominado ante la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ese asunto fue registrado bajo el número de expediente ST-JE-12/2017 y resuelto como improcedente por extemporáneo. Consecuentemente, ante tal resultado, esta controversia constitucional no puede servir como un ulterior juicio o recurso para poder revertir la decisión jurisdiccional adversa que sufrió el Municipio de Quiroga.

"46. Por último, no debe pasar inadvertido que, de conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Federal y 98 A, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado, el acto cuya invalidez se



demanda fue emitido dentro de un medio de impugnación que se encuentra dentro del ámbito competencial del órgano jurisdiccional demandado. En consecuencia, resulta que el Municipio actor no demuestra que la resolución del conflicto original corresponda a su ámbito competencial o al de algún otro órgano y, por ende, en la especie, no se actualiza el caso de excepción para la procedencia de una controversia constitucional contra una resolución jurisdiccional.

"47. Al respecto, como se adelantó, debe tomarse en cuenta que a una conclusión similar llegó esta Primera Sala, al resolver el treinta de mayo de dos mil dieciocho, el recurso de reclamación 13/2018, derivado de controversia constitucional 2/2018, que guarda relación con el presente asunto al derivar de casos semejante."

Por otro lado, en la **controversia constitucional 307/2017**, promovida por el Municipio de Nahuatzen, Estado de Michoacán, se impugnó la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Michoacán, al resolver el expediente TEEM-JDC-035/2017, donde se ordenó la transferencia de los recursos federales correspondientes al Municipio a la comunidad indígena de Nahuatzen, por considerar que ello violentaba los principios de división de poderes, de distribución de competencias, de autonomía municipal, de libre administración hacendaria y de ejercicio directo de los recursos que la integran, reconocidos por los artículos 49, 115, fracción IV, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la citada controversia, la Segunda Sala de este Máximo Tribunal, en sesión de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, determinó³⁴ el **sobreseimiento** siguiendo la regla general de improcedencia por impugnarse una resolución jurisdiccional, con base en las consideraciones siguientes:

"34. Como puede advertirse, hasta lo aquí expuesto, es claro que el Municipio promueve controversia constitucional para controvertir los fundamentos y/o motivos de una resolución emitida por el Tribunal Estatal Electoral, lo que traería

³⁴ Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas realiza reserva de criterio.



como consecuencia la improcedencia de esta vía, conforme a la tesis P./J. 117/2000, de rubro siguiente: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.'

"35. Criterio conforme al cual, por regla general, una decisión jurisdiccional, como la sentencia que en este caso se controvierte, no es susceptible de impugnación a través del presente medio de control constitucional, en virtud de que se haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural.

"36. No obstante esto, el Municipio actor también cuestiona la competencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, al señalar que el acto reclamado en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano TEEM-JDC-035/2017, no es materia electoral, sino administrativa y, por ende, quien debe conocer del acto es el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán.

"37. Lo anterior, dice, se infiere del contenido de la Ley de Justicia Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual no prevé que la autoridad demandada pueda conocer de asuntos relacionados con los derechos a la libre determinación y autogobierno de las comunidades indígenas, en relación con la entrega de recursos públicos, así como del Código de Justicia Administrativa Local, por reclamarse un acto concerniente al presupuesto del Ayuntamiento.

"38. Estos argumentos se formulan con la intención de justificar la procedencia excepcional de la controversia constitucional contra una resolución jurisdiccional, en términos de la tesis P./J. 16/2008, de contenido siguiente: ...

"39. Criterio conforme al cual, de manera excepcional, procede la controversia constitucional, aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado.

"40. El referido criterio no resulta aplicable al presente asunto, ya que tuvo lugar con motivo de un conflicto competencial entre dos órganos jurisdiccionales



de un mismo Estado (Poder Judicial y Tribunal Contencioso Administrativo, ambos del Estado de Nuevo León) y se refirió a la falta de competencia del segundo para conocer o juzgar los actos emitidos por el primero; es decir, se actualizaba el caso de excepción consistente en la falta de competencia del órgano jurisdiccional emisor del acto impugnado para conocer del asunto, siendo el conocimiento en sí mismo, mas no el contenido o los alcances del fallo, lo que actualiza la vulneración a la esfera competencial del ente legitimado para promover la controversia constitucional.

"41. En este orden de ideas, en la demanda de controversia constitucional que se analiza, el Municipio no reclama que le corresponda dirimir el conflicto sometido al conocimiento del tribunal demandado, sino que, en su concepto, la controversia de origen tendría que haber sido resuelta por el Tribunal de Justicia Administrativa Local. Esto es, a diferencia del asunto que dio lugar al precedente de la excepcionalidad de la procedencia de la controversia constitucional contra una resolución jurisdiccional, el actor no alega ser el órgano competente para resolver el juicio de origen y, por ende, una invasión de una competencia propia.

"42. Y, para que opere la multicitada excepción a la regla general de la improcedencia de la controversia constitucional en contra de resoluciones jurisdiccionales, el Municipio actor es quien debe, en principio, ostentarse como facultado para dirimir el problema jurídico que conoció su contraparte; sin embargo, esto no ocurre.

"43. Lo anterior se corrobora, incluso, de la revisión de los preceptos constitucionales que estima violados, a saber 1o., 14, 16, 17, 49, 115, fracción IV, 116 y 121, de los cuales no se desprende alguna función originaria que tenga el Municipio actor para resolver el asunto decidido por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

"44. Incluso, aunque el Municipio actor señala que la resolución impugnada viola el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el trasfondo de sus alegaciones es la inconformidad con los efectos que se dan a dicha resolución, concretamente, la orden de convocar a una sesión extraordinaria de Cabildo, a fin de que autorice la entrega de recursos de manera directa a la comunidad indígena, aspecto que no podría ser revisable en esta vía, atento al criterio sos-



tenido en la tesis P./J. 7/2012 (10a.), de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA IMPUGNACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES DE FONDO DE LAS RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR SU PROPIO CONTENIDO, EN RAZÓN DE SUS EFECTOS Y ALCANCES, CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE CONLLEVA AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA.'

"45. El hecho de que la sentencia impugnada tenga un impacto financiero sobre la hacienda municipal, no es una cuestión que se pueda constituir como un problema de invasión competencial por afectación presupuestaria.

"46. Por tanto, aun cuando el Municipio actor pretenda impugnar la 'incompetencia' por parte del órgano jurisdiccional demandado para disponer de sus recursos hacendarios, en el caso, es claro que lo que se cuestiona realmente es el sentido de la resolución, por su propio contenido, en razón de los efectos y alcances señalados.

"47. Además, no debe pasar inadvertido que, de conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso c), numeral 5,³⁵ de la Constitución Federal y 98 A, párrafo primero,³⁶ de la Constitución Política del Estado, el acto cuya invalidez

³⁵ **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.

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: "...

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

"...

"5. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley."

³⁶ **Artículo 98 A.** Se establecerá un sistema de medios de impugnación, en los términos que señale esta Constitución y la ley, de los que conocerá el organismo público previsto en el artículo anterior y el Tribunal Electoral del Estado. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. ..."



se demanda fue emitido dentro de un medio de impugnación que se encuentra dentro del ámbito competencial del órgano jurisdiccional demandado.

"48. Por otra parte, tampoco alega una afectación a su integración democrática, a partir de la cual pudiera cuestionar la resolución jurisdiccional ya señalada, conforme al criterio sostenido en la tesis P./J. 84/2001, de rubro siguiente: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN.'

"49. En consecuencia, resulta que, por un lado, el Municipio actor no demuestra que la resolución del conflicto original corresponda a su ámbito competencial y, por otro, no alega una afectación a su integración democrática; de lo que se sigue que, en la especie, no se actualiza el caso de excepción para la procedencia de una controversia constitucional contra una resolución jurisdiccional."

Atento a lo expuesto, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que, de manera similar a los citados precedentes, en el caso, lo que pretende el Municipio de Los Reyes, Michoacán, es cuestionar el sentido y las consideraciones de resoluciones jurisdiccionales, en concreto, la de veintiuno de junio de dos mil diecinueve, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el expediente TEEM-JDC-028/2019, relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; así como la diversa de cinco de julio de dos mil diecinueve, dictada por el propio órgano jurisdiccional en el incidente de aclaración de sentencia, **sin que el actor acredite ser el órgano competente para resolver el juicio de origen** y, por ende, una invasión de una competencia propia, lo cual actualizaría, en su caso, la citada excepción a la regla general de la improcedencia de la controversia constitucional en contra de resoluciones jurisdiccionales; sin embargo, esto no ocurre.

No pasa inadvertido que, si bien el Municipio actor señala que las resoluciones impugnadas violan los artículos 6o., 115, 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de dichos preceptos **no se desprende alguna función originaria que tenga el Municipio actor para resolver el asunto decidido por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán**, siendo que el trasfondo de sus alegaciones es la inconformidad con los efectos que se dan a dicha resolución, concretamente, la orden de convocar a una sesión de



Cabildo a fin de que autorice la entrega de recursos de manera directa a una comunidad indígena, aspecto que, conforme los precedentes señalados, no podría ser revisable en esta vía, pues si bien las resoluciones impugnadas pueden tener un impacto financiero sobre la hacienda municipal, ello no es una cuestión que se pueda constituir como un problema de invasión competencial por afectación presupuestaria.

Por tanto, aun cuando el Municipio actor pretenda impugnar la "incompetencia" por parte del órgano jurisdiccional demandado para disponer de sus recursos hacendarios, en el caso, lo que se cuestiona es el sentido de la resolución por su propio contenido, debido a los efectos y alcances señalados.

Además, se debe señalar que de conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso c), numeral 5,³⁷ de la Constitución Federal; 98 A, párrafo primero,³⁸ de la Constitución Política del Estado de Michoacán; 105³⁹ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22, primer párrafo⁴⁰; 60⁴¹ del Código

³⁷ **"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. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: "...

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

" ...

"5. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley."

³⁸ **"Artículo 98 A. Se establecerá un sistema de medios de impugnación,** en los términos que señale esta Constitución y la ley, de los que conocerá el organismo público previsto en el artículo anterior y el Tribunal Electoral del Estado. **Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. ...**"

³⁹ **"Artículo 105. 1. Las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.** Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad. 2. Estos órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los Poderes Judiciales de las entidades federativas."

⁴⁰ **"Artículo 22. Las autoridades estatales y municipales están obligadas a proporcionar a los órganos electorales, a petición de los presidentes respectivos, los informes, certificaciones y el**



Electoral del Estado; y 1⁴² de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana de la propia entidad federativa, las resoluciones impugnadas se encuentran dentro del ámbito competencial del Tribunal Electoral de Michoacán bajo un sistema de impugnación que tiene por objeto dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Atendiendo a las consideraciones que preceden, **procede sobreseer** en la controversia constitucional con fundamento en el artículo 20, fracción II,⁴³ de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales, al actualizarse las causales de improcedencia previstas en la fracción VIII del artículo 19⁴⁴ de dicha ley, con relación en el diverso 10 de ese ordenamiento y el 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

auxilio de la fuerza pública, para el cumplimiento de sus funciones y la ejecución de sus resoluciones.

⁴¹ "Artículo 60. El **Tribunal Electoral del Estado de Michoacán** es el órgano permanente, con autonomía técnica y de gestión e independencia en sus decisiones, **máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral**; el cual es competente para conocer y resolver recursos de apelación, juicios de inconformidad, juicios para la protección de los derechos político-electorales y procedimientos especiales sancionadores."

⁴² "Artículo 1. La presente ley es de orden público, de observancia general en todo el Estado y **tiene por objeto resolver las controversias emanadas de los procesos electorales y, en su caso, de los procedimientos de participación ciudadana previstos en la Constitución Local, así como de la elección de autoridades indígenas**, conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos."

⁴³ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

⁴⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."



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:

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 con salvedades en cuanto a la competencia, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez 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 precisión y existencia de los actos impugnados, a los antecedentes de los actos impugnados, a la oportunidad y a la legitimación activa.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la legitimación pasiva. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer en el presente asunto por impugnarse una resolución jurisdiccional. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirió la Ministra Esquivel Mossa con la anuencia de aquél.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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 señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 273/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiséis de abril de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional citada al rubro y determinó en principio, reconocer la legitimación activa del Municipio actor para impugnar los actos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, órgano constitucionalmente autónomo de la entidad, a quien también se le reconoció legitimación pasiva en el juicio, y por otra parte, se determinó sobreseer en la presente controversia constitucional.

Al respecto, emito el siguiente voto:

Voto particular en cuanto a la competencia y legitimación pasiva.

En principio, en el considerando primero, relativo a la competencia, se determinó que "Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos **105, fracción I, inciso i)**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, **toda vez que se plantea un conflicto suscitado entre un Municipio y un poder de una entidad federativa.**"

Una vez destacado lo anterior, debo señalar que **no comparto tal determinación**, en virtud de que, **no existe supuesto alguno en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, que contemple la hipótesis de una controversia constitucional entre un Municipio de un Estado y un órgano constitucional autónomo local –que es, en este caso, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán–.**

Consecuentemente, tampoco comparto las consideraciones vertidas en el apartado de **legitimación pasiva** por la misma razón, es decir, la controversia entre un Municipio y un órgano constitucional autónomo de un Estado no se encuentra en ninguno de los incisos de la fracción I del artículo 105 constitucional.

En este punto se destaca que, el artículo 98 A de la Constitución del Estado de Michoacán,¹ señala que el **tribunal electoral de dicha entidad federativa es un órgano constitucional autónomo local.**

¹ **Artículo 98 A.** Se establecerá un sistema de medios de impugnación, en los términos que señale esta Constitución y la ley, de los que conocerá el organismo público previsto en el artículo anterior



Por ello, si la demanda fue promovida en contra de diversos actos del **Tribunal Electoral del Estado de Michoacán**, no se puede considerar que el conflicto se encuadre en alguna de las hipótesis de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, en tanto no existe hipótesis alguna que faculte a un Municipio de una entidad federativa a demandar actos de un órgano constitucionalmente autónomo local y, por ello, no coincido con el reconocimiento de la legitimación pasiva.

Sin que pase inadvertido que el once de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a diversos artículos de la Constitución Federal, entre los que se reformó el artículo 105, precisamente para –entre otros aspectos– incluir expresamente a los órganos constitucionales autónomos locales como entes legitimados para impugnar actos en contra de otro órgano constitucional autónomo y los Poderes Ejecutivo y Legislativos Locales.²

No obstante lo anterior, considero que, en dichos incisos reformados en realidad no se prevé la **legitimación de los Municipios** para impugnar actos de órganos constitucionales autónomos locales.

En ese sentido, si bien el Municipio actor es uno de los entes legitimados por la fracción I del artículo 105, en su inciso i), de la Constitución Federal, para

y el Tribunal Electoral del Estado. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

"En materia electoral, la interposición de los recursos, en ningún caso produce efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

"El Tribunal Electoral del Estado será órgano permanente, autónomo y Máxima Autoridad Jurisdiccional Electoral."

² **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"...

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa;

"i) Un Estado y uno de sus Municipios;

"j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;

"k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y

"l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."



promover la controversia constitucional, lo cierto es que conforme al criterio que he sostenido no podría plantearse en contra de un órgano constitucional autónomo local, dado que no existe ningún supuesto en la aludida fracción que así lo señale.

Finalmente, cabe mencionar que –superado el tema de la legitimación pasiva– comparto el sentido de la sentencia, en cuanto al sobreseimiento en la presente controversia, al no actualizarse la excepción al criterio establecido por el Pleno de este Alto Tribunal para la procedencia de una controversia constitucional contra una resolución jurisdiccional.

Es por las razones anteriores que me aparto de las consideraciones anteriormente mencionadas, siempre respetuoso del criterio asumido por los señores Ministros y señoras Ministras del Tribunal Pleno.

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 Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 273/2019.

1. En sesión de veintiséis de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobreseer en la controversia constitucional 273/2019 promovida por el Municipio de los Reyes, Estado de Michoacán de Ocampo en contra del Tribunal Electoral de dicha entidad federativa.

I. Razones de la concurrencia

2. En general, comparto la argumentación de la resolución, en el sentido de que la controversia constitucional no es el medio idóneo para impugnar resoluciones jurisdiccionales; por lo que, si el Municipio actor pretendió combatir los fundamentos y consideraciones de la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el juicio ciudadano TEEM-JDC-028/2019, entonces la controversia constitucional resultaba improcedente.

3. Ahora bien, como lo menciona la sentencia, se ha reconocido que dicha regla general encuentra una excepción cuando la cuestión a examinar en el medio de control constitucional verse sobre la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse



en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen.

4. Sin embargo, formulo el presente voto concurrente para apartarme de la afirmación categórica de que "la condición para que opere el supuesto excepcional es que el actor en la controversia se ostente como facultado para dirimir el problema jurídico que conoció su contraparte; es decir, la razón para interponer la controversia debe ser que era el órgano competente para resolver la cuestión planteada originalmente."
5. En efecto, dicha hipótesis fue analizada en la controversia constitucional 58/2006; pero, posteriormente, el Tribunal Pleno ha entendido que la excepción para actualizar la procedencia de este medio de impugnación, no sólo se presenta cuando el conflicto competencial se suscita entre el actor y su contraparte; sino también cuando el actor aduce que la competencia constitucional la tiene otro órgano distinto a la contraparte y al propio actor.
6. Por ejemplo, el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 67/2016, 173/2016 y 121/2017¹ sostuvo que las mismas eran procedentes a pesar de haberse impugnado una resolución jurisdiccional, al actualizarse la excepción de mérito, porque el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, al destituir a diferentes presidentes municipales por el incumplimiento de ciertos laudos, desatendía a las competencias establecidas constitucionalmente que exigen que los miembros de un Ayuntamiento elegidos democráticamente sólo puedan ser revocados por el Poder Legislativo –esto es, un órgano diferente a las partes en esas controversias constitucionales–.
7. En conclusión, el Tribunal Pleno ha establecido dos hipótesis para que se actualice la excepción a la regla de improcedencia de la controversia cuando se impugnen resoluciones jurisdiccionales, a saber, cuando la competencia constitucional la detente el propio actor, o bien, cuando la competencia se le atribuya, por la Constitución Federal, a un órgano distinto a las partes que intervienen en la controversia constitucional. De ahí que considere que la sentencia debió hacer referencia a ambos supuestos y no sólo a uno de ellos.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Resueltas en sesión de tres de julio de dos mil dieciocho.

Véase también la controversia constitucional 237/2017, fallada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE*.



VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LAS CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).



XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL PARA EXTRAER LAS AGUAS DE LA PRESA "LA BOQUILLA", ASÍ COMO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA EL AÑO 2020, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE ABRIL DEL MISMO AÑO, ATRIBUIDO AL EJECUTIVO FEDERAL).

XV. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVI. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS



NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XIX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XX. MUNICIPIOS. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL NO SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE OBLIGADO A COORDINARSE CON AQUÉLLOS PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO, POR SER UN ACTO DE ADMINISTRACIÓN DE SU COMPETENCIA EXCLUSIVA (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXI. MUNICIPIOS. SU COORDINACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO CONLLEVARÍA UNA INAPLICACIÓN DE LA LEY QUE VÁLIDAMENTE NO PUEDE REALIZARSE POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).



XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2020. MUNICIPIO DE CUSIHUIRIACHI, CHIHUAHUA. 25 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 56/2020, promovida por el Municipio de Cusihuiachi, Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, se encuentra la presa "La Boquilla", también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados principalmente en los Municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.



2. En febrero de mil novecientos cuarenta y cuatro los presidentes de México y de los Estados Unidos de América suscribieron en la ciudad de Washington, D.C., el *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en octubre del año siguiente, en dicho instrumento internacional se estipularon recíprocas concesiones y obligaciones entre los dos países para efectos de la disposición del agua de los Ríos Bravo, Colorado y Tijuana en ambos lados de la frontera.

3. El artículo 4o., apartado B, inciso c), del Tratado de Aguas Internacionales dispone que a los Estados Unidos de América corresponde una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del Río Bravo procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de Las Vacas; aunque esa tercera parte no será menor en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de cuatrocientos treinta y un millones setecientos veinte un mil metros cúbicos anuales.¹ Sin embargo, en el penúltimo párrafo de ese

¹ "Artículo 4o. Las aguas del Río Bravo (Grande) entre Fort Quitman, Texas, y el Golfo de México se asignan a los dos países de la siguiente manera:

"...

"B. A los Estados Unidos:

"...

"c) Una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del Río Bravo (Grande) procedente de los Ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de Las Vacas; tercera parte que no será menor en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de 431.721.000 metros cúbicos (350.000 acres pies) anuales. Los Estados Unidos no adquirirán ningún derecho por el uso de las aguas de los afluentes mencionados en este inciso en exceso de los citados 431 721 000 metros cúbicos (350 000 acres pies), salvo el derecho a usar de la tercera parte del escurrimiento que llegue al Río Bravo (Grande) de dichos afluentes, aunque ella exceda del volumen aludido.

"d) La mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal del Río Bravo (Grande), no asignado específicamente en este artículo, y la mitad de las aportaciones de todos los afluentes no aforados –que son aquellos no denominados en este artículo– entre Fort Quitman y la presa inferior principal internacional.

"En casos de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados que hagan difícil para México dejar escurrir los 431.721,000 metros cúbicos (350,000 acres pies) anuales que se asignan a los Estados Unidos como aportación mínima de los citados afluentes mexicanos, en el inciso c) del párrafo B de este artículo, los faltantes que existieren al final del ciclo aludido de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios.



mismo artículo se prevé que en casos de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados que hagan difícil para México dejar escurrir la aportación mínima que debe hacerse a los Estados Unidos de América, los faltantes que existieren al final del ciclo de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios mexicanos. Un ciclo de cinco años del tratado se considerará cerrado independientemente del tiempo transcurrido siempre que, en al menos dos de las presas internacionales de almacenamiento, incluyendo la localizada más aguas arriba del Río Bravo, se cubra la capacidad útil asignada a los Estados Unidos de América con aguas que pertenezcan a ese país.² El ciclo 1 del tratado comenzó el uno de octubre de mil novecientos cincuenta y tres.

4. En diciembre de mil novecientos noventa y dos –recién iniciado el ciclo 25 del Tratado de Aguas Internacionales– se expidió en México la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional. Además de establecerse que la Comisión Nacional del Agua (en lo sucesivo "la Conagua") sería la autoridad encargada de administrar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, en dicho ordenamiento legal se dispuso la creación de órganos denominados "Consejos de Cuenca". En términos del artículo 13 de la ley, estos cuerpos colegiados fungirían como instancias de coordinación y concertación entre la Conagua, las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica, con el objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas en las distintas regiones del país.³

"Siempre que la capacidad útil asignada a los Estados Unidos de por lo menos dos de las presas internacionales principales, incluyendo la localizada más aguas arriba, se llene con aguas pertenecientes a los Estados Unidos, se considerará terminando un ciclo de cinco años y todos los débitos totalmente pagados, iniciándose, a partir de ese momento, un nuevo ciclo." (Énfasis añadido).

² Véase ídem.

³ **Artículo 13 (en su versión original publicada el uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos).** "La comisión, previo acuerdo de su consejo técnico, establecerá consejos de cuenca que serán instancias de coordinación y concertación entre 'La Comisión', las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica, con objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca. ..."



5. En enero de mil novecientos noventa y nueve se instaló formalmente el Consejo de Cuenca del Río Bravo para ejercer tales funciones respecto de un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados (cincuenta y siete en Chihuahua,⁴ tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas). Este órgano se integraba originalmente por el titular de la Conagua, los gobernadores de los cinco Estados que participaban en la cuenca y un vocal representante por cada tipo de uso que se le diera al agua –agrícola, agroindustrial, industrial, pecuario, público-urbano o de servicios– en cada una de las entidades federativas participantes.⁵

6. Sin embargo, en abril de dos mil cuatro se reformó la Ley de Aguas Nacionales para disponer que los Consejos de Cuenca serían órganos colegiados de integración mixta en cuyo seno convergerían los tres órdenes de gobierno, y participarían y asumirían compromisos los particulares y las organizaciones de la sociedad. También se les reconoció expresamente funciones de apoyo, consulta y asesoría, y se especificó que a través de ellos tendría lugar la coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica.⁶

⁴ Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusihuirachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedes G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. Véase las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo, disponible en el sitio web <https://www.cuencariobravo.org/reglas-del-consejo-de-cuenca-del-r%C3%ADo-bravo>.

⁵ Véase las Reglas de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca, disponibles en el sitio web <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/ROFCC.pdf>, así como el acta constitutiva y de establecimiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo, disponible en el sitio web https://static.s123-cdn.com/uploads/690147/normal_5ae39aef3c024.pdf.

⁶ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XV. 'Consejo de Cuenca': Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre 'la Comisión', incluyendo el Organismo de



En relación con su integración, en el nuevo artículo 13 Bis de la Ley de Aguas Nacionales se dispuso que los Consejos de Cuenca contarían con representantes de los gobiernos estatales y municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica, en un porcentaje de representación que no sería mayor al treinta y cinco por ciento (35%), independientemente de que los organismos prestadores del servicio de agua potable y saneamiento fueran considerados usuarios.⁷ Asimismo, en el artículo 13 Bis 2, fracción III, del referido ordenamiento legal se previó que los gobiernos municipales con territo-

Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica; ..."

"Artículo 5. Para el cumplimiento y aplicación de esta ley, el Ejecutivo Federal:

"I. Promoverá la coordinación de acciones con los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones. La coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica será a través de los Consejos de Cuenca, en cuyo seno convergen los tres órdenes de gobierno, y participan y asumen compromisos los usuarios, los particulares y las organizaciones de la sociedad, conforme a las disposiciones contenidas en esta ley y sus reglamentos; ..."

⁷ **"Artículo 13 Bis.** Cada Consejo de Cuenca contará con un presidente, un secretario técnico y vocales, con voz y voto, que representen a los tres órdenes de gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad, conforme a lo siguiente:

Vocales	Proporción de representación
Representantes del Gobierno Federal	Los que resulten conforme a la fracción IV del artículo 13 Bis 2
Representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica	Cuando más 35%
Representantes de usuarios en diferentes usos y organizaciones ciudadanas o no gubernamentales	Al menos 50%

"El presidente del Consejo de Cuenca será designado conforme lo establezcan las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento de esta instancia y tendrá voz y voto de calidad. El director general del Organismo de Cuenca fungirá como secretario técnico del Consejo de Cuenca, quien tendrá voz y voto.

"Para los fines del presente capítulo, los organismos prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento son considerados como usuarios."



rio dentro de la cuenca estarían representados conforme se determinara en cada Estado.⁸

7. En consecuencia, al Consejo de Cuenca del Río Bravo se incorporaron con voz y voto representantes tanto de los Municipios como de la sociedad civil. En concordancia con los artículos 13 Bis y 13 Bis 2 de la Ley de Aguas Nacionales, en el artículo 16 de las *Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo* se dispuso que, en adición a las vocalías del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales, de los diversos usuarios de agua y de las organizaciones no gubernamentales, en este Consejo de Cuenca habría ahora un representante común para los gobiernos municipales de cada uno de los Estados miembros, es decir, cinco vocales municipales en total, independientemente del número de Municipios con que cada entidad federativa participara en esa cuenca hidrológica.⁹

⁸ **Artículo 13 Bis 2.** Los Consejos de Cuenca se organizarán y funcionarán de acuerdo con lo establecido en esta ley, sus reglamentos, en las disposiciones que emita 'la comisión', y en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento que cada Consejo de Cuenca adopte, conforme a los siguientes lineamientos generales:

"...

"III. Los gobiernos municipales con territorio dentro de la cuenca, estarán representados conforme se determine en cada Estado. El número total de vocales correspondientes a los Municipios deberá apegarse a lo dispuesto en el artículo 13 Bis. La distribución de vocalías municipales se determinará en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del propio Consejo de Cuenca. Los vocales propietarios municipales serán presidentes municipales y podrán designar un suplente, preferentemente con nivel de regidor o similar." (Énfasis añadido).

⁹ **Artículo 16.** En términos del artículo 13 Bis y 13 Bis 2 de la LAN, el consejo deberá considerar en su estructura, la participación proporcional de vocales representantes de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como de vocales representantes de usuarios, organizaciones de la sociedad y academia de acuerdo a la siguiente distribución:

Integrantes	Cantidad	Porcentaje
Presidente	1	2%
Secretario técnico	1	2%
Vocales federales* Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y SADER	7	12%
Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%



8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "la Constitución Federal") para incorporar el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico. En el párrafo sexto de dicho precepto se dispuso que el Estado garantizaría este derecho y que la ley definiría las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.¹⁰ Asimismo, en el artículo tercero transitorio del respectivo decreto de reforma constitucional se otorgó al Congreso de la Unión un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.¹¹ Este plazo venció el tres de febrero de dos mil trece.

Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
Vocales usuarios	27	50%
Vocales de organizaciones no gubernamentales	4	7%
Sector académico (vocales / invitados permanentes) **	5	9%
Totales	55	100%

*Acrónimos referentes a Semarnat: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; bienestar: Secretaría del Bienestar; Sener: Secretaría de Energía; SE: Secretaría de Economía; SSA: Secretaría de Salud; SADER: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, las cuales tendrán voz y voto, pero para fines de cumplimiento de quorum, no se considerará en el conteo.

** Con voz, pero sin voto y sin incidencia en el quórum."

¹⁰ "Artículo 4o. ...

" ...

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. ..."

¹¹ "Tercero. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."



9. El veinticuatro de octubre de dos mil quince, dada la severa sequía que se había vivido en el norte de México durante los años previos, concluyó el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales sin que se realizaran las entregas mínimas de agua proveniente de los seis afluentes mexicanos del Río Bravo que debían hacerse a los Estados Unidos de América.¹² Por tanto, el Estado Mexicano quedó obligado a reponer los faltantes durante el siguiente ciclo de cinco años –es decir, antes del veinticuatro de octubre de dos mil veinte– en términos de lo dispuesto en el artículo 4o. del instrumento internacional (*supra* párrafo 3).

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la Conagua, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron (a) atender por parte de la Conagua las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes, y (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.¹³

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.¹⁴

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la Conagua tuvieron lugar en la presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la presa "La Boquilla" para resguardar sus instalacio-

¹² Véase Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos, "Entrega de Aguas del Río Bravo: Tratado de Aguas de 1944", septiembre de dos mil veinte, páginas 9 y 10, disponible en el sitio web: https://static.s123-cdn.com/uploads/690147/normal_5f7b9d56d314b.pdf.

¹³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, foja 9.

¹⁴ Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.



nes. Al día siguiente; sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

14. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la titular de la Conagua expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020* (en lo sucesivo "el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").¹⁵ Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la Conagua, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

15. Presentación de la demanda. El veinte de abril de dos mil veinte el Municipio de Cusihuirachi, Chihuahua, a través de su presidente municipal, promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados **(a)** la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; **(b)** la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacio-

¹⁵ Véase el Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, *Diario Oficial de la Federación*, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, páginas 4 a 6, disponible en el sitio web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020.



nales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca; (c) las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; (d) la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza y, por último, (e) el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Cusihuirachi, Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párrafo 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del distrito de riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.¹⁶

17. Trámite y admisión de la demanda. El veintiuno de abril de dos mil veinte el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional, registrarla con el número **56/2020** y, por conexidad, con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020 y 50/2020, turnarla al Ministro Javier Layne Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.¹⁷

18. El treinta de abril siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.¹⁸ Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al

¹⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, foja 3.

¹⁷ Véase *ibíd.*, fojas 47 y 48.

¹⁸ Véase *ibíd.*, fojas 49 a 52.



Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los Poderes demandados para que formularan su contestación y les requirió para que, al hacerlo, remitieran copia certificada de todas las constancias relacionadas con las omisiones y los actos impugnados. Por otro lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días ocho y diecisiete de septiembre de dos mil veinte, respectivamente, ambas Cámaras del Congreso de la Unión y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.¹⁹ Éstos fueron agregados al expediente mediante autos de treinta de septiembre y siete de octubre del mismo año.²⁰ Por su parte, el veintiséis de octubre siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.²¹

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El trece de noviembre de dos mil veinte se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "la ley reglamentaria"). En ella se hizo la relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes y por presentados los alegatos formulados por las partes demandadas.²² En consecuencia, el veinticuatro de noviembre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.²³

¹⁹ Véase *ibid.*, fojas 86 a 112, 656 a 699, y 727 a 778, respectivamente.

²⁰ Véase *ibid.*, fojas 706 a 709 y 932 a 934, respectivamente.

²¹ Véase *ibid.*, foja 958.

²² Véase *ibid.*, fojas 998 y 999.

²³ Véase *ibid.*, foja 1001.



II. COMPETENCIA

21. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;²⁴ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²⁵ así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,²⁶ pues se trata de un conflicto entre un Municipio y dos Poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Precisión de las omisiones y los actos impugnados

22. En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria²⁷ procede, en primer lugar, fijar las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o

²⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"b) La Federación y un Municipio."

²⁵ "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."

²⁶ "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

"QUINTO. Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente acuerdo general se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el reglamento interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."

²⁷ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrado."



no por demostrados. De la lectura integral de la demanda se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas.²⁸ Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID 19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.²⁹

B. Del Ejecutivo Federal se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.³⁰ Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,³¹ fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.³² Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América³³ y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa "La Boquilla".³⁴

²⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, foja 4.

²⁹ Véase *ibid.*, fojas 118 a 424 y 426 a 664.

³⁰ Véase *ibid.*, fojas 4 y 5.

³¹ Véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, páginas 11 y 12, disponible en el sitio web: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25.

³² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 5 y 6.

³³ Véase *ibid.*, foja 728.

³⁴ Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.



D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.³⁵ La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa "La Boquilla" había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa presa Luis. L León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua, después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.³⁶

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.³⁷ Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.³⁸

IV. LEGITIMACIÓN

23. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria³⁹ dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los

³⁵ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, foja 8.

³⁶ Véase *ibid.*, foja 728.

³⁷ Véase *ibid.*, foja 7.

³⁸ Véase *supra* nota 15.

³⁹ "**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, concurran 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."



funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Abel Ordoñez García, en su carácter de presidente municipal de Cusihiuriachi, Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.⁴⁰ Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,⁴¹ los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

24. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.⁴² Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado artículo 11 de la ley reglamentaria⁴³ procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la mesa directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la Junta Previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte*" en la que consta su nombramiento.⁴⁴ Si de acuerdo con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos

⁴⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 45 y 46.

⁴¹ "**Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."

⁴² "**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."

⁴³ Véase *supra* nota 39.

⁴⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 114 a 116.



Mexicanos,⁴⁵ dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho en su carácter de presidenta de la mesa directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento.⁴⁶ Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁷ el presidente de la mesa directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, en representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.⁴⁸ Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;⁴⁹ 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Fe-

⁴⁵ **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:" (Énfasis añadido).

⁴⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 700 a 704.

⁴⁷ **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."

⁴⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, foja 81.

⁴⁹ **Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.



deral,⁵⁰ 1, primer párrafo, y 9 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,⁵¹ así como del acuerdo presidencial de nueve de enero de dos mil uno,⁵² el consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

⁵⁰ **Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"X. Representar al presidente de la República, 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, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; ..."

⁵¹ **Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."

Artículo 9. El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:

"...

"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁵² **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."



V. OPORTUNIDAD

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria⁵³ o, en su defecto, los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.⁵⁴ En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párrafo 22, inciso **A**) se considera **oportuna**. Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.⁵⁵ No

⁵³ **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** "El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

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

⁵⁴ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

⁵⁵ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296.



es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que, "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.⁵⁶

30. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,⁵⁷ instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.⁵⁸

31. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.⁵⁹ Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen

⁵⁶ Véase *supra* nota 53.

⁵⁷ **QUINTO.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

⁵⁸ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377.

⁵⁹ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2716.



saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párrafo 22, inciso **B**) también se considera **oportuna**. Como recién se explicó (*supra* párrafos 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,⁶⁰ sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

33. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete.⁶¹ Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce (*supra* párrafo 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. Órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Interna-

⁶⁰ Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J. 113/2010, citada en *supra* nota 59.

⁶¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 739 a 741.



cionales (*supra* párrafo 22, inciso **C**) se considera también **oportuna**. Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del veinte de abril de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

D

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párrafo 22, inciso **D**) para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla" a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna**. Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la demanda.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párrafo 22, inciso **E**) se considera igualmente **oportuna**. Si dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte⁶² y la demanda se presentó el veinte de abril del mismo año, es evidente que su impugnación se realizó dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

37. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea

⁶² Véase *supra* nota 15.



procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.⁶³

A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el Municipio actor (*supra* párrafo 22, incisos **A** y **B**), la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.⁶⁴

39. Esta causa de improcedencia debe desestimarse. Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,⁶⁵ es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párrafo 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.⁶⁶

B

40. Interés legítimo del actor. En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional,

⁶³ No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.

⁶⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 678 a 681.

⁶⁵ Véase *supra* nota 24.

⁶⁶ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 55.



tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.⁶⁷ Sostienen que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007**,⁶⁸ promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

41. Esta causa de improcedencia también **debe desestimarse**. El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.⁶⁹ También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial, "sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución".⁷⁰ De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

⁶⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 673 a 677 y 741 a 752, respectivamente.

⁶⁸ Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales, Valls Hernández y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

⁶⁹ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 (9a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de dos mil uno, página 875.

⁷⁰ Tesis de jurisprudencia número P./J. 42/2015 (10a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33.



42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,⁷¹ así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.⁷² Además, el precedente invocado por las partes demandadas no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

C

43. **Violaciones indirectas a la Constitución Federal.** En tercer lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA,**⁷³ **158/2019-CA**⁷⁴ y **151/2019-CA,**⁷⁵ en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.⁷⁶

44. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que

⁷¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 11 a 14.

⁷² Véase *ibíd.*, fojas 11 a 25 y 43.

⁷³ Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.

⁷⁴ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

⁷⁵ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

⁷⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 752 y 753.



se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párrafo 22, inciso **B**). De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5, 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales,⁷⁷ pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

45. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta Suprema Corte abandonó por mayoría de votos el criterio sustentado en la tesis P./J. 98/99, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", que permitía impugnar en controversia constitucional violaciones indirectas a la Constitución Federal.⁷⁸ El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el constituyente permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.⁷⁹ En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,⁸⁰ y **debe sobreseerse** respecto de ella.

D

46. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. En cuarto lugar, el Ejecutivo Federal sostiene que la presente controversia constitucional

⁷⁷ Véase *ibíd.*, fojas 11, 12 y 37 a 43.

⁷⁸ Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, página 18.

⁷⁹ **Artículo 105.** ...

"I. ...

"En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

⁸⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

" ...

"VII. Los conceptos de invalidez."



es improcedente respecto del acto impugnado relativo a la utilización de la Guardia Nacional para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párrafo 22, inciso **D**), puesto que no existe una causa de pedir ni tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél. Afirma que, en términos de los precedentes del Tribunal Pleno,⁸¹ la controversia constitucional debe sobreseerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

47. Esta Suprema Corte considera que efectivamente **se actualiza** la causa de improcedencia invocada por el Ejecutivo Federal. Del análisis integral del escrito de demanda se desprende que, aunque el Municipio actor señale como acto impugnado el uso de la fuerza pública a través de la Guardia Nacional para extraer las aguas de la presa "La Boquilla",⁸² no hay causa de pedir ni conceptos de invalidez en relación con dichos actos, pues los argumentos esgrimidos en el resto de la demanda en realidad se encuentran encaminados a controvertir las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párrafo 22, inciso **C**). Toda vez que la utilización de la Guardia Nacional para ejecutar tales órdenes no se controvierte por vicios propios, en relación con tales actos de ejecución se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria⁸³ y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.

48. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte de oficio que esa misma causa de improcedencia se actualiza respecto de la impugnación del acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte atribuido también el

⁸¹ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 135/2005 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2062, así como la tesis aislada número P. VI/2011 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888.

⁸² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, foja 8.

⁸³ Véase *supra* nota 80.



Ejecutivo Federal (*supra* párrafo 22, inciso E). De una lectura pormenorizada de la demanda se desprende que el único argumento que presentó el Municipio actor en relación con dicho acuerdo fue que se emitió con base en la reglamentación que rige a los Consejos de Cuenca, la cual no les otorga participación a los Municipios. Es claro que el agravio esgrimido se encuentra encaminado a demostrar la invalidez de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. En párrafos más arriba (*supra* párrafos 44 y 45) se precisaron ya las razones por las que debe sobreseerse en el juicio respecto de esa omisión reglamentaria. Toda vez que el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte no se combate por vicios propios sino únicamente por ser resultado de tal omisión, no hay causa de pedir ni concepto de invalidez en relación con aquél. Por consiguiente, también **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de este acto.

49. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con la siguiente omisión y actos impugnados:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas.

B. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VII. ESTUDIO DE FONDO

50. Por cuestión de método y claridad en la exposición, dado que una hipotética declaración de inconstitucionalidad de la omisión reclamada al Congreso de la Unión no necesariamente se traduciría en la declaración de invalidez de los actos atribuidos al Ejecutivo Federal, la Suprema Corte abordará por separado los planteamientos de inconstitucionalidad formulados en su contra. En primer lugar, se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (A). Posterior-



mente, se abordarán los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" (B).

A

51. Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas. Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.⁸⁴

52. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.⁸⁵

53. Conceptos de invalidez.⁸⁶ El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada

⁸⁴ Véase *supra* nota 10.

⁸⁵ Véase el decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, página 5, disponible en el sitio web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012.

⁸⁶ En términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.



representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

54. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacionales anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.⁸⁷

55. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, en tanto nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica del Río Bravo incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al

⁸⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 4, 11, 12 y 43.



agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del distrito de riego 005 Delicias.⁸⁸

56. Contestación de los Poderes demandados. Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que efectivamente todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

57. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia de SARS-CoV-2 (COVID 19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente,⁸⁹ la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato constitucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones del Consejo de Cuenca del Río Bravo, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.⁹⁰

58. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (artículo 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (artículo 27 constitucional).⁹¹

59. Cuestión jurídica por resolver. El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.

60. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

⁸⁸ Véase *ibid.*, fojas 14 a 31 y 44.

⁸⁹ Véase *ibid.*, fojas 92 a 110.

⁹⁰ Véase *ibid.*, fojas 681 a 697.

⁹¹ Véase *ibid.*, fojas 775 y 776.



¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional?

61. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas**,⁹² así como las **controversias constitucionales 83/2017 y 97/2017**.⁹³ Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.⁹⁴ La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar si el actuar omisivo del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebi-

⁹² Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párrafo 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

⁹³ Véase la controversia constitucional 97/2017, párrafo 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

⁹⁴ Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párrafo 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que '*el Estado garantizará el derecho humano al agua y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines*' y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.") (Citas interiores omitidas, énfasis en original).



da en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

62. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.⁹⁵ Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar en determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio,⁹⁶ entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.⁹⁷ Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la norma fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al orden constitucional.⁹⁸ Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

63. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido

⁹⁵ Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, páginas 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, páginas 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

⁹⁶ Véase *ibíd.*, páginas 43 y 44.

⁹⁷ Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

⁹⁸ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365.



dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que "la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines",⁹⁹ en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que "El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."¹⁰⁰

64. Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.¹⁰¹

65. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas a medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y

⁹⁹ *Supra* nota 10.

¹⁰⁰ *Supra* nota 11.

¹⁰¹ Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, páginas 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido).



deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.¹⁰² En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

66. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictámenes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados¹⁰³ como en el Senado de la República,¹⁰⁴ lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

67. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,¹⁰⁵ de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,¹⁰⁶ que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia

¹⁰² "**Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental."

¹⁰³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 426 a 664.

¹⁰⁴ Véase *ibíd.*, fojas 118 a 424.

¹⁰⁵ "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

¹⁰⁶ "**Artículo 1o.** 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."



legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.¹⁰⁷

68. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.¹⁰⁸ Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento,¹⁰⁹ pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

69. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República,¹¹⁰ el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID 19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos considerables en nuestro país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates

¹⁰⁷ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J.13/2006 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 98.

¹⁰⁸ Véase *ídem*.

¹⁰⁹ Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, acuerdo plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párrafo 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso Local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrafos 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.

¹¹⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 92 a 110.



parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

70. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID 19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

71. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso artículo 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente.¹¹¹ Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

72. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrafos 64 y 65), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del constituyente permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente

¹¹¹ Véase *ibíd.*, foja 776.



constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

73. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce y, por lo tanto, a la fecha ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.

**B**

76. Órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla". Como se refirió en el apartado de antecedentes, el Ejecutivo Federal ordenó disponer de aproximadamente mil millones de metros cúbicos del agua almacenada en la presa "La Boquilla" específicamente para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párrafo 9).

77. Conceptos de invalidez.¹¹² El Municipio actor alega, en esencia, que las órdenes de disponer del agua almacenada en "La Boquilla" son inconstitucionales porque desembocan en la disposición de aguas nacionales que ya se encontraban comprometidas para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo, entre los cuales figura ese Municipio en su calidad de usuario para uso público urbano y doméstico, sin que se le hubiera dado la participación debida en esa decisión. Sostiene que, en términos de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo sexto, y 27 de la Constitución Federal, era necesario que el Ejecutivo Federal ejerciera sus facultades legales de administración sobre las aguas nacionales almacenadas en la presa "La Boquilla" de manera coordinada con el Municipio y los distintos usuarios de las aguas de la cuenca, concretamente a través del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su concepto, esto implicaba haber contado antes con un Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica en cuya elaboración hubiera participado efectivamente el propio Municipio actor.¹¹³

78. Contestación de la autoridad demandada. El Ejecutivo Federal señala, por el contrario, que no había obligación constitucional alguna para coordinarse con el Municipio actor antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para pagar a los Estados Unidos de América los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

79. Por un lado, afirma que dicha determinación se encuentra dentro de sus facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales. Explica que, según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal,

¹¹² En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 73, 74 y 75, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.

¹¹³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 4 a 10 y 25 a 44.



el dominio y la administración de las aguas nacionales y sus bienes inherentes le corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua. Señala también que, mientras la Ley General de Bienes Nacionales prevé que los bienes enunciados en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de la Federación, la presa "La Boquilla" es una obra de infraestructura hidráulica financiada por el Gobierno Federal y, por tanto, constituye un bien nacional conforme al artículo 113, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales.¹¹⁴

80. Por otro lado, sostiene que, además de no existir obligación constitucional alguna para que los Municipios participen en los Consejos de Cuenca, pues se trata de figuras creadas únicamente por la Ley de Aguas Nacionales, el Tratado de Aguas Internacionales representa Ley Suprema de toda la Unión en términos del artículo 133 de la Constitución Federal y, por ende, el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a cumplirlo pese a cualquier oposición municipal o incluso estatal.¹¹⁵

81. Cuestión jurídica por resolver. De los planteamientos de las partes en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal se desprende una sencilla pregunta de cuya respuesta depende su validez constitucional.

¿El Ejecutivo Federal se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con el Municipio actor para disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla"?

82. Del hecho que esta Suprema Corte haya concluido ya que la omisión de emitir una Ley General de Aguas es inconstitucional y, por ende, se deba ordenar Congreso de la Unión su expedición, no se sigue que automáticamente sean inválidos todos los actos positivos realizados al amparo de la normativa de aguas vigente. Toda vez que la materia de aguas es compleja e involucra muchos y muy diversos tipos de facultades constitucionales para distintas autoridades del país, la validez de un acto específico en esta materia no siempre depende de la misma norma o disposición ni requiere, por tanto, el mismo grado de reglamen-

¹¹⁴ Véase *ibíd.*, fojas 761 a 766.

¹¹⁵ Véase *ibíd.*, foja 763 a 773.



tación. En otras palabras, la afectación a la participación municipal en los procesos decisivos de gestión de los recursos hídricos a los que se refiere el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal no desemboca necesariamente en la invalidez de los actos de administración de las aguas propiedad de la Nación a los que se refiere el artículo 27 de ese mismo ordenamiento constitucional.

83. En esta tesitura, corresponde aquí dilucidar si la decisión del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales requería tomarse de manera coordinada con el Municipio actor. Resolver esta cuestión resulta relativamente sencillo. Contra lo que sostiene el Municipio demandante, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con él ni con algún otro ente para disponer de las aguas de esa presa. Como se explica enseguida, la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano. Este tipo específico de actos no necesita aprobación municipal para tener validez constitucional.

84. En primer lugar, la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja claramente que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes. Se trata, por el contrario, de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisivos que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

85. Contra lo que sugiere el demandante, la *gestión* a la que se refiere implícitamente párrafo sexto del artículo 4o. constitucional cuando habla de la participación municipal en la consecución de los fines de "acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos"¹¹⁶ no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso artículo 27 constitucional.¹¹⁷ Mientras que la primera es más amplia y se refiere en general

¹¹⁶ Véase *supra* nota 10.

¹¹⁷ **Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.



al conjunto de procesos decisorios relacionados con la preservación del agua, por lo que involucra de manera coordinada a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía; la segunda expresión, en cambio, se refiere específicamente a los

"...

"Son propiedad de la NACIÓN las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. ..." (Énfasis añadido).



actos concretos de dominio sobre los recursos hídricos nacionales y representa una competencia exclusiva del Ejecutivo Federal.

86. Aunque ambos conceptos encuentren desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales, es el propio texto constitucional el que primero distingue entre las actividades que aquéllos involucran, así como las autoridades a quienes corresponden. Por ejemplo, puesto que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone que el acceso y uso de los recursos hídricos debe ser equitativo y sustentable, la ley de la materia debe establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la sociedad civil, en las acciones de gestión del agua. En cambio, dado que en términos del párrafo sexto del artículo 27 constitucional la administración de las aguas nacionales corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, su explotación, uso o aprovechamiento por otros entes o por particulares procede únicamente a través de las concesiones –o asignaciones, como se vio– que aquél otorgue.¹¹⁸ Esto pone en evidencia que constitucionalmente todos los niveles de gobierno tienen un rol en la gestión de las aguas nacionales, pero no todos lo tienen en su administración. Tan es así que el artículo 3, fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que "*la gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua*".¹¹⁹

87. Toda vez que la disposición de aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, las órdenes para realizarlo representan una

¹¹⁸ Véase ídem.

¹¹⁹ "**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XXVIII. 'Gestión del Agua': Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua; y, (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua."



atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional. Y si se trata de una atribución exclusiva de un Poder de la Federación, entonces por definición esa decisión no requiere la autorización de alguna otra autoridad estatal o municipal para ser tomada ni ejecutada. En otras palabras, no se puede alegar la violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas nacionales respecto de un acto concreto que involucra únicamente las facultades de administración de esos recursos hídricos por el Ejecutivo Federal.

88. Esto desde luego no significa que el Congreso de la Unión no deba regular los términos en que el Ejecutivo Federal ejerce tales facultades de administración sobre las aguas de la Nación. Al contrario, además de que los artículos 27 y 73, fracción XVII,¹²⁰ de la Constitución Federal disponen claramente que esto debe hacerse en los términos que disponga la ley, de hecho, los artículos 6, fracción VIII, y 9, fracción IX, de la Ley de Aguas Nacionales¹²¹ regulan el supuesto específico de disposición de aguas nacionales para el cumplimiento de un tratado internacional. Lo expuesto tan sólo quiere decir que constitucionalmente el ejercicio de todos los actos de dominio respecto de las aguas propiedad

¹²⁰ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal." (Énfasis añadido).

¹²¹ **Artículo 6.** Compete al Ejecutivo Federal:

"...

VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público."

Artículo 9. 'La Comisión' es un órgano administrativo desconcentrado de 'la secretaría', que se regula conforme a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su reglamento interior.

"...

"IX. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidro-lógico-administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca esta ley o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de 'la comisión' en su nivel nacional." (Énfasis añadido).



de la nación se encuentra encomendado de manera exclusiva al Ejecutivo Federal y, por ende, no corresponde dictarlos a alguna otra autoridad como la municipal cuando actúa a través de un Consejo de Cuenca.

89. En segundo lugar, en el expediente en que se actúa queda plenamente acreditado que las órdenes de disposición de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" se dictaron en cumplimiento a un tratado internacional suscrito y ratificado por el Estado Mexicano. De las afirmaciones de ambas partes en la presente controversia constitucional y los medios de prueba aportados por ellas se desprende claramente que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales.

90. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal¹²² dispone expresamente que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado serán Ley Suprema de toda la Unión, entonces todas las disposiciones del Tratado Internacional de Aguas debían ser cumplidas en sus términos. Esto significa que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a dar cumplimiento al instrumento internacional con independencia de que las leyes en materia de aguas expedidas por el Congreso de la Unión –o la regulación administrativa que el propio Ejecutivo Federal hubiera emitido en ejercicio de su facultad reglamentaria– así lo dispusieran explícitamente.

91. Por último, suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, y por consiguiente, que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas también hubiera vulnerado esa hipotética atribución originaria en perjuicio de los Municipios del país, esto tampoco llevaría a la Suprema Corte

¹²² **Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."



a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

92. Como es bien sabido, por elemental principio de legalidad, en el sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas como el Ejecutivo Federal no pueden inaplicar leyes vigentes so pretexto de su inconstitucionalidad. En términos de los precedentes de esta Suprema Corte, la facultad de ejercer control de constitucionalidad de las leyes se encuentra reservada para los órganos jurisdiccionales del país.¹²³ Y si la fracción VIII del artículo 6 de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que solamente compete al Ejecutivo Federal "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas",¹²⁴ entonces coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional. Tal coordinación con el Municipio actor y los usuarios simplemente no era posible sin violar la Constitución Federal.

93. Por las razones expresadas, esta Suprema Corte considera que son **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor en el sentido de que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con él y con los usuarios de la Cuenca del Río Bravo antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado Internacional de Aguas. Contra lo que sostiene la parte demandante, se trata de actos de administración en estricto sentido cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a la autoridad demandada, sin que pueda afirmarse que dichos recursos hídricos se encontraban comprometidos para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo ni que su disposición estaba sujeta a la participación del Municipio actor

¹²³ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada número P. LXIX/2011 (9a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 1, página 552, así como la tesis aislada número 2a. CIV/2014 (10a.) de la Segunda Sala, cuyo rubro es: "CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de dos mil catorce, Tomo I, página 1097.

¹²⁴ *Supra* nota 121.



en el Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica, pues no hay disposición constitucional o legal alguna que así lo disponga. En consecuencia, **debe reconocerse la validez** de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VIII. EFECTOS

94. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,¹²⁵ procede fijar los efectos y alcances de la sentencia, incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

95. En la sección **A** del apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párrafo 73).

96. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

97. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho

¹²⁵ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

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



de febrero de dos mil doce, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal, a través de sus dos Cámaras, que emita una Ley General de Aguas.**

98. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones.** Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales **38/2014**,¹²⁶ **82/2016**¹²⁷ y **109/2019**.¹²⁸

99. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general precisados en el apartado VI de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO.—Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos del apartado **VIII** del presente dictamen.

¹²⁶ Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).

¹²⁷ Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).

¹²⁸ Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).



QUINTO.—Se reconoce la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos*.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados II y IV, relativos a la competencia y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.



Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que el presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo cuarenta y siete, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat 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 por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema D, consistente en sobreseer respecto del acto relativo a la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y del Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del



apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo período ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos ciento cuarenta y siete y del ciento cuarenta y seis al ciento cincuenta y ocho, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos ciento cincuenta y seis y ciento cincuenta y siete, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos ciento cincuenta y seis y ciento cincuenta y siete, Laynez Potisek, Pérez Dayán con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos ciento cincuenta y seis y ciento cincuenta y siete y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B, consistente en reconocer la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, 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: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2022.

La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) y aislada 1a. CCVI/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, con números de registro digital: 2010668 y 2018780, respectivamente.

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 concurrente que formulan el Ministro Javier Laynez Potisek y la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la controversia constitucional 56/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.¹ Sin embargo, el veinticinco de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 56/2020 que el Congreso de la Unión había sido omiso en expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.
2. Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane. No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

¹ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de dos mil uno, página 875.



I. Antecedentes

3. El Municipio de Cusihiuriachi, Estado de Chihuahua, con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"), impugnó por vía de controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.
4. El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4o. constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

II. Razones de la mayoría

5. El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (párrafo 59). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (párrafos 60 a 73 de la sentencia).
6. La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor y –sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la demanda en relación con esa omisión– ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente. Lo señaló en los siguientes términos:



- "74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.
- "75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que la Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce."

III. Motivos del disenso

7. Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del Municipio actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce no se sigue que automáticamente se cause una afectación al ámbito competencial u orgánico-institucional que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.
8. El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor.² A diferencia de lo que sucede en un medio de impugnación abstracto u objetivo como la acción de inconstitucionalidad, donde se puede declarar la invalidez de una norma general incluso ante la ausencia de conceptos de invalidez,³ en una controversia constitucional simplemente

² Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno, citada en *supra* nota 1.

³ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 96/2006, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1157.



no es posible declarar la inconstitucionalidad de omisiones, normas o actos que no afecten el interés legítimo de la parte que promueve.⁴

9. Esto hacía necesario esclarecer también –como se proponía en el proyecto original– si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto que efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, representaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.
10. Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.
11. En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del Municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal.
12. Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 Bis 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando

⁴ Véase la razón esencial de la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 71/2000, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 965.



de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.

13. La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los Municipios que integran Estados de la República con más Municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerrepresentación indebida para los Municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan sólo tres Municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete Municipios de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro Municipios de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.⁵

⁵ **Artículo 16.** En términos del artículo 13 Bis y 13 Bis 2 de la LAN, el Consejo deberá considerar en su estructura, la participación proporcional de vocales representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de vocales representantes de usuarios, organizaciones de la sociedad y academia de acuerdo a la siguiente distribución:

Integrantes	Cantidad	Porcentaje
Presidente	1	2%
Secretario técnico	1	2%
Vocales Federales* Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y SADER	7	12%
Vocales Estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
Vocales Municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
Vocales Usuarios	27	50%
Vocales de Organizaciones No Gubernamentales	4	7%
Sector académico (vocales / invitados permanentes)**	5	9%
Totales	55	100%

* Acrónimos referentes a Semarnat: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Bienestar: Secretaría del Bienestar; Sener: Secretaría de Energía; SE: Secretaría de Economía; SSA: Secretaría de Salud; Sader: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, las cuales tendrán voz y voto, pero para fines de cumplimiento de quórum, no se considerará en el conteo.

** Con voz, pero sin voto y sin incidencia en el quórum.



14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.
15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los Municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisorios que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.
16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor porque, obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisorios de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por lo tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.
17. Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno del Estado de Durango, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado



porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en el Consejo de Cuenca del Río Bravo frente al voto de los Municipios de los demás Estados.

18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.
19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020**,⁶ analizar también tales planteamientos del Municipio actor.
20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.⁷
21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar

⁶ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párrafo 41.

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIDA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863.



la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.

22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

23. Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial" se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2022.

Este voto se publicó el viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 56/2020.

Tema. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios.

1. En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional. Al respecto se sobreescribió en la controversia respecto de la omisión legislativa impugnada



al Poder Ejecutivo Federal, de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y respecto al acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte. Por otra parte, se declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas y se le ordenó expedirla. Finalmente, se reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.

2. Yo no comparto este último reconocimiento de validez, por lo que formulo el presente voto particular, el cual se acotará a este tema.

I. Razones de la mayoría

3. La sentencia concluye que el Ejecutivo Federal no se encontraba, constitucionalmente, obligado a coordinarse con el Municipio, ni con algún otro ente, para disponer de las aguas de la presa. La decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano, por lo que en este tipo de actos no se necesita aprobación municipal.
4. En ese sentido se parte de la premisa que de la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes; sino que se trata de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.
5. Por tanto, si la disposición de agua almacenada en la presa para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, entonces las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional, de ahí que no se requiera la autorización de alguna otra autoridad, estatal o municipal, para ser tomada ni ejecutada.
6. En segundo lugar, partiendo de la premisa de que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales, se concluye que las disposiciones del tratado debían ser cumplidas en sus términos.



7. Por último, la sentencia afirma que, aun suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, esa hipotética atribución originaria no llevaría a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.
8. Lo anterior, porque la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 6, fracción VIII, dispone que sólo compete al Ejecutivo Federal "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas", por lo que coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional.

II. Razones del disenso

9. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación.
10. El artículo 4o. de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. ..."

11. Como una cuestión previa, considero importante aclarar que esta nueva facultad que se le otorgó a los Municipios en el artículo transcrito, corresponde a una facultad concurrente junto a la Federación y las entidades federativas. De hecho, así lo reconoció la propia sentencia al establecer lo siguiente:

"Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva



legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que **la voluntad manifiesta del poder revisor de la Constitución Federal** no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas **que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios** en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico."¹

12. Tomando lo anterior como premisa, me aparto de las consideraciones de la sentencia por tres razones.
13. En primer lugar, porque se afirma que los conceptos de gestión y administración de aguas a que se refieren los artículos 4o. y 27 constitucionales encuentran desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales. En mi opinión, la nueva competencia concurrente que se introdujo en el artículo 4o. de la Constitución Federal, no se puede considerar regulada en la Ley de Aguas vigente.
14. En segundo lugar, no comparto la afirmación de la sentencia relativa a que la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de aguas nacionales en sentido estricto, lo cual se trata de una atribución exclusiva de dicho poder, en términos del artículo 27 constitucional, por lo que no se puede alegar violación a alguna facultad municipal.
15. Considero que la nueva facultad concurrente, que el artículo 4o. constitucional establece a favor de los Municipios, no diferencia entre las distintas categorías de agua, sino que se refiere a los recursos hídricos en general, es decir, que incluye a las aguas catalogadas como nacionales. Esto implica que el Municipio pueda participar en todos los procesos decisorios respecto de la utilización de cualquier recurso hídrico que sea utilizado para cubrir el derecho humano de

¹ Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta Soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios."). (Énfasis añadido).



acceso al agua para consumo personal y doméstico. Estimo que una interpretación contraria podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia constitucional a favor de los Municipios.

16. En tercer lugar, tampoco puedo compartir la determinación respecto a que, aun cuando las facultades sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, sería imposible que el Ejecutivo Federal se coordinara con el Municipio sin violar la Constitución, pues implicaría la inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, la cual dispone que: "Compete al Ejecutivo Federal: ... Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materias de aguas"; ello bajo la premisa de que la disposición de las aguas se dictó en cumplimiento de un tratado internacional.
17. Al respecto, se debe tener presente que la presa de "La Boquilla" se ubica en el cauce del Río Conchos. Por su parte, el tratado internacional dispone que le corresponde a los Estados Unidos de América una tercera parte del agua que llegue de la corriente principal del Río Bravo, procedente de diversos ríos, entre ellos, el Río Conchos, pero que la cantidad mínima será de cuatrocientos treinta y un millones de metros cúbicos por cada ciclo de cinco años, y que también le corresponderá la mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal, pero que, en caso de extraordinaria sequía, el faltante que existiera al final de un ciclo se repondrá en el siguiente con agua procedente de los mismos tributarios; situación ésta que se actualizó en el presente caso, donde estaba por terminar un ciclo y en el anterior hubo un faltante de agua para cubrir la entrega mínima.
18. De lo anterior, se puede apreciar que la decisión del Ejecutivo Federal de ocupar el agua de la presa "La Boquilla" para cubrir el faltante de agua del ciclo anterior no es una obligación que se deriva expresamente del tratado, sino que sólo se relaciona indirectamente con este, en tanto que dicho faltante se podría cubrir con agua de cualquier otro tributario.
19. Ahora bien, no me parece adecuada la interpretación tan amplia que hace la sentencia respecto de la Ley de Aguas para justificar esa decisión, pues el artículo que establece que el Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos internacionales se debe entender en armonía con las facultades que otorga la ley en relación con las obligaciones del tratado, esto es, no puede justificarse cualquier medida imaginable sólo por el hecho de relacionarse con el tratado. Esta interpretación tan



amplia, además de otros problemas, también podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia concurrente de los Municipios, que el artículo 4o. constitucional les otorga.

20. Imaginemos, por ejemplo, el caso extremo en el que el Ejecutivo Federal decide que la entrega mínima de los faltantes del ciclo anterior sólo se cubriría con agua proveniente de la fuente del que se surte agua al Municipio. Esto no podría justificarse, simplemente, en el artículo referido de la Ley de Aguas vigente, pues el objetivo de la reforma constitucional fue, precisamente, la participación de los Municipios para que se consiguiera un uso equitativo de los recursos hídricos; facultad que tiene vigencia, aun tratándose de los recursos que se relacionen indirectamente con tratados internacionales.
21. Además, debemos tomar en cuenta que, en el presente caso, había otras opciones para cubrir el adeudo de agua por lo que no se podía considerar que, necesariamente, se debiera utilizar el agua de la presa en cuestión. De ahí que, sí podía haber habido un proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para determinar cuál era la forma más equitativa de disponer de los recursos hídricos.
22. Por último, quiero aclarar que en ningún momento sea mi intención sostener que no se debería de cumplir el tratado internacional. Es más, ni siquiera considero que este sea un caso en que se tenga que analizar si se debe generar cierto tipo de interpretaciones de las disposiciones de dicho tratado en relación con la reforma constitucional. Simplemente, quiero precisar que la decisión del Ejecutivo Federal era una de las opciones para pagar el faltante de agua y en tanto no era una medida expresamente establecida en el tratado, sino que se relacionaba sólo indirectamente con éste.
23. Por tanto, en mi opinión, sí era posible considerar este acto como una disposición de recursos hídricos en la que debería tener participación el Municipio, en tanto implicaba el uso de un recurso hídrico que también está dirigido a cubrir el derecho humano de acceso al agua destinada al consumo personal y doméstico del territorio a su cargo y su participación encontraba asidero en la facultad concurrente que le otorga el artículo 4o. constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2022.

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. LEGITIMACIÓN DEL PRESIDENTE DEL AYUNTAMIENTO PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE UN MUNICIPIO DEL ESTADO DE SONORA [ARTÍCULO 61, FRACCIÓN III, INCISO K), DE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA)].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PASIVA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE SONORA QUE INTERVINIERON EN EL PROCESO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ EN LA APROBACIÓN DE LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA (ARTÍCULO 70, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (ARTÍCULOS 2, APARTADO A, FRACCIÓN V, PÁRRAFO OCTAVO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE QUE CONCLUYAN LOS PLAZOS SEÑALADOS Y NO SE HUBIERE DESIGNADO AL COMISIONADO RESPECTIVO, ÉSTE CONTINUARÁ EN EL CARGO HASTA EN TANTO SE REALICE LA DESIGNACIÓN CORRESPONDIENTE"; 31, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COALICIÓN O CANDIDATURA COMÚN", Y 166, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LAS QUE DEBERÁN RESOLVERSE CON BASE EN LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE LA PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO EN CONTRA DE UNA NORMA GENERAL DECLARADA INVÁLIDA CUANDO DICHA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ SÓLO TIENE EFECTOS ENTRE LAS PARTES Y EL PRECEPTO SIGUE PRODUCIENDO SUS EFECTOS EN LO CONCERNIENTE AL MUNICIPIO ACTOR (ARTÍCULO 64, FRACCIÓN XXIV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O NO APROBAR", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).



V. 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.

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. FASES QUE LO COMPONEN (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL LOCAL EL 13 DE AGOSTO DE 2018).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 163 DE DICHO ORDENAMIENTO, PARA QUE LAS REFORMAS Y ADICIONES QUE SE PROPONGAN SEAN PARTE DE ESA CONSTITUCIÓN, SE REQUIERE SU APROBACIÓN POR LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO LOCAL (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE ESE ESTADO EL 13 DE AGOSTO DE 2018).

VIII. CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA. MARCO NORMATIVO DE SUS PERIODOS DE SESIONES (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE ESE ESTADO EL 13 DE AGOSTO DE 2018).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY DEL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO POSIBILITA LA PUBLICA-



CIÓN DE EDICIONES ESPECIALES CUALQUIER DÍA DEL AÑO CON CONVOCATORIAS PARA LA CELEBRACIÓN DE SESIÓN EXTRAORDINARIA CUANDO LA IMPORTANCIA DEL ASUNTO ASÍ LO REQUIERA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE ESE ESTADO EL 13 DE AGOSTO DE 2018)

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. EL PLAZO PARA QUE LOS MUNICIPIOS PUEDAN PRONUNCIARSE RESPECTO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES APROBADAS POR EL CONGRESO LOCAL ESTÁ PREVISTO EN EL ARTÍCULO 163 DE DICHA CONSTITUCIÓN, POR LO QUE LA OMISIÓN DE SEÑALARLO EN EL OFICIO EMITIDO POR EL CONGRESO PARA TALES EFECTOS NO TORNA INVÁLIDA DICHA COMUNICACIÓN (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE ESE ESTADO EL 13 DE AGOSTO DE 2018).

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. LA PREVISIÓN PARA LOS MUNICIPIOS EN EL SENTIDO DE QUE PARA LA CELEBRACIÓN DE UNA SESIÓN ORDINARIA DE CABILDO SE DEBE CITAR A SUS INTEGRANTES CON AL MENOS CUARENTA Y OCHO HORAS DE ANTICIPACIÓN, NO IMPLICA QUE PARA LA APROBACIÓN DE LAS REFORMAS O ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN LOCAL DEBA HACERSE EN UNA SESIÓN ORDINARIA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE ESE ESTADO EL 13 DE AGOSTO DE 2018).

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. AUSENCIA DE INTERVENCIÓN DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EN LA APROBACIÓN DE LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA CONSTITUCIÓN



LOCAL (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE ESE ESTADO EL 13 DE AGOSTO DE 2018).

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. FACULTAD DE LA MESA DIRECTIVA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA PARA DAR CURSO A LOS ASUNTOS Y CORRESPONDENCIA PRESENTADOS ANTE ESE ÓRGANO, ASÍ COMO PARA ENVIAR AL EJECUTIVO DEL ESTADO LAS LEYES Y DECRETOS APROBADOS POR EL CONGRESO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE ESE ESTADO EL 13 DE AGOSTO DE 2018).

XIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. EL ARGUMENTO DEL MUNICIPIO EN EL SENTIDO DE QUE LA CELERIDAD CON LA QUE SE APROBÓ UNA LEY CONSTITUYE UNA MEDIDA PARA QUE LOS PODERES LOCALES PUEDAN MANTENER SU INFLUENCIA Y CRITERIOS DE GOBIERNO MÁS ALLÁ DEL PERIODO PARA EL QUE FUERON ELECTOS Y PARA CONTRARRESTAR UN RESULTADO ELECTORAL, NO PUEDE SER OBJETO DE ANÁLISIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR TRATARSE DE CUESTIONES MERAMENTE POLÍTICAS (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE ESE ESTADO EL 13 DE AGOSTO DE 2018).

XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. EL CONGRESO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA ESTÁ FACULTADO PARA APROBAR EN CUALQUIER MOMENTO REFORMAS O ADICIONES A LOS DIVERSOS ORDENAMIENTOS



LEGALES DEL ESTADO, AUN CUANDO ELLO OCURRA DE FORMA PREVIA A QUE SE INSTALE UNA NUEVA LEGISLATURA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE ESE ESTADO EL 13 DE AGOSTO DE 2018).

XVI. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. NATURALEZA Y ALCANCES EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL (ARTÍCULOS 111 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XVII. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. AUSENCIA DE UN MANDATO U OBLIGACIÓN PARA QUE AQUÉLLAS REGULEN O RECONOZCAN DICHA FIGURA PARA DELITOS DIFERENTES A LOS DEL FUERO FEDERAL RESPECTO A LOS MISMOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES DETALLADOS EN EL ARTÍCULO 111, PÁRRAFO QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XVIII. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN EL ESTADO DE SONORA. LA DEROGACIÓN DE DICHA FIGURA PARA PRESIDENTES MUNICIPALES, REGIDORES Y SÍNDICOS, DERIVADA DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 146 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD, NO AFECTA LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS NI RESULTA INCONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 146 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

XIX. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN EL ESTADO DE SONORA. EL HECHO DE QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS OTORQUE INMUNIDAD PROCESAL PENAL TRATÁNDOSE DE DELITOS FEDERALES A LOS TITULARES DEL PODER EJECUTIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, DIPUTADOS LOCALES, MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES Y A LOS MIEMBROS DE LOS CONSEJOS DE LAS JUDICATURAS LOCALES Y QUE, A SU VEZ, SE HAYA DEROGADO EN LA CONSTITUCIÓN DE AQUELLA ENTIDAD LA INMUNIDAD PROCESAL EN LO QUE CORRESPONDE A LOS DELITOS LOCALES PARA LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, REGIDORES Y SÍNDICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO



SUPONE UN TRATO INEQUITATIVO ENTRE TALES SERVIDORES PÚBLICOS (ARTÍCULO 146 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

XX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. SI BIEN EXISTEN PRINCIPIOS ESPECÍFICOS QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN RESPETAR EN CUANTO AL CONTENIDO DE SUS CONSTITUCIONES, DE NINGUNO DE ELLOS SE DESPRENDE QUE PARA SU REFORMA O ADICIÓN ESTÉN CONSTREÑIDAS A ADOPTAR UN PROCEDIMIENTO SIMILAR O EQUIVALENTE AL EMPLEADO PARA LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA (ARTÍCULO 163, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

XXI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CUENTAN CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA ADOPTAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A SU CONSTITUCIÓN, SIEMPRE QUE ÉSTE RESULTE ACORDE CON LA FORMA DE GOBIERNO REPUBLICANO, REPRESENTATIVO, DEMOCRÁTICO, LAICO Y POPULAR (ARTÍCULO 163, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 166/2018. MUNICIPIO DE PUERTO PEÑASCO, SONORA. 23 DE MARZO 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 veintitrés de marzo de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el once de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y



Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ernesto Roger Munro Jr., y Raúl Gerardo Celaya Núñez, en su carácter, respectivamente, de presidente municipal y secretario del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, Sonora, promovieron controversia constitucional en representación de ese Municipio en contra de las normas generales y los actos que a continuación se precisan:

"Del Congreso del Estado de Sonora, la aprobación de: la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona, diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, que realizó en sesión de 8 de agosto de 2018, de acuerdo al contenido de su artículo único, cuyo contenido es:

"Artículo único. Se reforman los artículos 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo y apartado B, 22, párrafo vigésimo cuarto, 31, párrafo tercero, 64, fracciones XIII, XIV, XVII, XVIII, XXII, XXIII, XXIV, XXIV-Bis A, XXV, XVII Bis y XXXI, 67, párrafo segundo, inciso G) y párrafo sexto, 79, fracciones IX y XII, 80, fracción III, 116, 140, 143, 146 y 163, párrafo primero; asimismo, se deroga el artículo 148-A y se adicionan los artículos 25-F, 42, párrafo tercero, 50, párrafo segundo, 53, párrafos segundo y tercero, 67, párrafo segundo, inciso A), párrafo segundo, 67 Ter, 79, fracción VII, párrafo segundo, 81, párrafo cuarto, 117, párrafo quinto, 150, párrafo quinto, un Título Noveno y un artículo 166, todos a la Constitución Política del Estado de Sonora, para quedar como sigue: ...'

"Este artículo nos remite al total contenido de esas reformas y adiciones que aparecen en su publicación y que comprenden los artículos 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo y apartado B, 22, párrafo vigésimo cuarto, 31, párrafo tercero, 64, fracciones XIII, XIV, XVII, XVIII, XXII, XXIII, XXIV, XXIV-Bis A, XXV, XVII Bis y XXXI, 67, párrafo segundo, inciso G) y párrafo sexto, 79, fracciones IX y XII, 80, fracción III, 116, 140, 143, 146 y 163, párrafo primero; asimismo, se deroga el artículo 148-A y se adicionan los artículos 25-F, 42, párrafo tercero, 50, párrafo segundo, 53, párrafos segundo y tercero, 67, párrafo segundo, inciso A), párrafo segundo, 67 Ter, 79, fracción VII, párrafo segundo, 81, párrafo cuarto, 117, párrafo quinto, 150, párrafo quinto, un Título Noveno y un artículo 166, todos de la Constitución Política del Estado de Sonora, mencionados en la transcripción del artículo único inserto y además, que pueden verse en el anexo a esta demanda controversial, que comprende precisamente la Ley número 288



citada, en la cual aparece textualmente el contenido publicado oficialmente en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

"De la Diputación Permanente, la expedición de esta Ley Número 288, de 13 de agosto de 2018, de acuerdo con el contenido de la publicación oficial aparecida en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de esa fecha, en el que consta tal acto y que se acompaña como medio probatorio de nuestra parte, por esa Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, según en ese documento de publicidad lo reconoce la propia gobernadora del Estado de Sonora, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano el día 13 de agosto de 2018, en el salón de sesiones del H. Congreso del Estado de Sonora y en el artículo primero transitorio, esa autoridad legislativa dispuso la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, 'previo cómputo que se realice de la aprobación o rechazo que emitan los Ayuntamientos del Estado, a quienes se les deberá notificar los términos de la presente ley para los efectos dispuestos por el artículo 163, de la Constitución Política del Estado de Sonora'.

"Ese mismo día, 13 de agosto de 2018, la ley aprobada de inicio el 8 de agosto de 2018, por el Congreso Local y expedida por la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, fue remitida por este último órgano, al Poder Ejecutivo el (sic) Estado de Sonora, a cargo de la gobernadora del Estado de Sonora, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, para los efectos que corresponden a su alta investidura y, en su caso, para que se ordenara la publicación, lo que realizó el 13 de agosto de 2018, acto que se reclama de la gobernadora del Estado de Sonora, en vía de consecuencia de los actos inconstitucionales atribuidos al Congreso del Estado y a la Diputación Permanente del mismo.

"Y finalmente, se demanda al director general del Boletín Oficial y archivo del Gobierno del Estado, por lo que respecta a la publicación de la Ley 288 objetada por esta demanda, lo que ocurrió en el órgano de difusión del Estado el día 13 de agosto de 2018; esta denuncia es en vía de consecuencia de las inconstitucionalidades planteadas y para efecto de que la invalidez de los actos, atañe a este medio de publicación.

"Se demanda la invalidez del proceso legislativo realizado y que culminó con la publicación y entrada en vigor de tales normas generales, dadas las incons-



titucionalidades, incongruencias e inconsistencias advertidas en el desarrollo de ese procedimiento y que se destacan en los conceptos de invalidez, por derivar en las inconstitucionalidades que más adelante se señalará, por vicios propios y los previamente señalados a cargo de la Legislatura Local en su intervención por los órganos mencionados.

"La gobernadora del Estado de Sonora, el mismo día, 13 de agosto de 2018, recibió la Ley 288 objetada y ordenó ese mismo día 13 de agosto de 2018, su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

"En el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora correspondiente al Tomo CCII, Número 13, Sección II, correspondiente al mismo día 13 de agosto de 2018, de acuerdo con esta publicación, se advierte que expresamente la Ley 288 se expidió por la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora el día 13 de agosto de 2018 y de la misma publicación oficial conocida también se infiere que dicha Ley 288 fue remitida previo a su publicación al Poder Ejecutivo a cargo de la gobernadora del Estado, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano y esta la recibió, todo el mismo lunes 13 de agosto de 2018; es decir, en esa misma fecha 13 de agosto de 2018, se llevaron a cabo todos los actos de expedición por la Diputación Permanente, Acuerdo 454 del Congreso del Estado que ordena su remisión al Poder Ejecutivo; la recepción de la gobernadora de esta ley, su orden de publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora y la propia publicación de esta Ley 288 que se impugna.

"Se demanda la invalidez de tales actuaciones legislativas, incluyendo las correspondientes a la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, llevadas a cabo en el desarrollo del proceso legislativo seguido que llevaron a la expedición de la Ley 288 impugnada, la remisión al Ejecutivo Estatal para su intervención en dicho proceso, de una ley expedida por la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora.

"Además, derivado de los vicios propios advertidos en el proceso legislativo y como consecuencia de ellos, se pide la inconstitucionalidad del acto de publicación que se ordenó y realizó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado; todos estos actos, omisiones y normas generales son materia de impugnación en la vía escogida, por considerarlas inconstitucionales en el fondo y la forma



previstas en la ley, tal y como más adelante se señala, destacando la ausencia en la Constitución del Estado de Sonora previa a la ley contrariada, de un sistema de control constitucional (sic), por tanto estimamos aplicables las reglas del artículo 105, de la Constitución Local, como en seguida se expresa."

SEGUNDO.—**Antecedentes de la controversia constitucional.** En la demanda se señalaron como antecedentes los siguientes:

"1. Bajo protesta de decir verdad, los actos que nos constan y a juicio del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, Estado de Sonora, son los siguientes:

"La Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, expidió el día 13 de agosto de 2018, la Ley Numero 288, que reforma, deroga y adiciona, diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora y cuyo contenido consta en el Boletín Oficial del Gobierno de Sonora, correspondiente al Tomo CCII, Número 13, Sección II, de fecha 13 de agosto de 2018, que se anexa a esta demanda y en el que consta la Ley 288 materia de objeción constitucional.

"2. El día 13 de agosto de 2018, la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, en sesión celebrada ese mismo día 13 de agosto de 2018, expidió el Acuerdo Número 454, cuyo punto único dispuso:

"La Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, resuelve enviar para su publicación la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona, diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, en virtud de que ha sido aprobada por 57 Ayuntamientos de esta entidad.'

"Acuerdo que consta en la misma publicación del Boletín Oficial del Gobierno del Estado descrita y que se anexa, que apareció el 13 de agosto de 2018.

"3. El día 13 de agosto de 2018, la gobernadora del Estado de Sonora Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, recibió la comunicación identificada con el número 7824-1/18, firmada por el diputado secretario de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, mediante la cual se le comunicaba el contenido del Acuerdo 454 descrito en el punto anterior y por el cual se ordenaba la remitieron (sic) de la Ley Número 288 expedida por la Diputación Per-



manente del Congreso del Estado de Sonora, ese mismo día 13 de agosto de 2018, la que reforma, deroga y adiciona, diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora y que es materia de impugnación.

"4. La gobernadora del Estado de Sonora, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, el mismo día 13 de agosto de 2018, comunicó a los habitantes del Estado de Sonora, a través del Boletín Oficial del Gobierno del Estado, correspondiente al Tomo CCII, Número 13, Sección II, de fecha 13 de agosto de 2018, que la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora le había dirigido la Ley número 288 que reforma, deroga y adiciona, diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora y transcribiéndola, ordenó se publicara y cumpliera, como aparece en la parte final de dicha publicación oficial, en la que se anotó:

"Por tanto, mando se publique en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, en la ciudad de Hermosillo, Sonora, a los trece días del mes de agosto del año dos mil dieciocho. Gobernadora del Estado.—Claudia Artemiza Pavlovich Arellano.—Rúbrica.—Secretario de gobierno.—Miguel Ernesto Pompa Corella.—Rúbrica.'

"5. En forma previa a los actos reseñados en los puntos 1, 2, 3 y 4 anteriores, la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, convocó mediante Decreto 242, de 7 de agosto de 2018, a la celebración de una sesión extraordinaria para el día 8 de agosto de 2018, con el objeto de que discutir (sic) y, en su caso, aprobar en principio entre otras cosas, la Ley 288 (Asumimos que dicha aprobación fue con provisionalidad legal proveniente de que el artículo 163, de la Constitución de Sonora, dispone en el régimen de modificación de su contenido, dos requisito: (sic)

"Primero. La aprobación por las dos terceras partes de los diputados del Congreso del Estado, y;

"Segundo. La aprobación por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado.

"Por lo que, la aprobación de esta Ley 288, de 8 de agosto de 2018, sólo reunía el primer requisito y, para la aprobación definitiva de dicha ley, debía reunirse el segundo requisito en mención, (sin que fuera válido suponer o anticipar



dicha aprobación, dada la soberanía propia de este nivel de gobierno, prevista en el artículo 115 de la Constitución Federal y correlativos de la local, careciendo el Congreso del Estado, en este acto, de facultades para pretender suponer anticipadamente, sustituir o presumir como señalamos, ese voto aprobatorio municipal, que sólo y exclusivamente le corresponde a los Ayuntamientos), para cumplidos estos requisitos expedir legalmente la ley que es materia de esta controversia constitucional y de conformidad con la comunicación que aparece firmada ese mismo día 8 de agosto de 2018, que realizó el Congreso del Estado de Sonora, mediante oficio 7797-I/18, a la síndico municipal de Puerto Peñasco, Estado de Sonora, documento recibido por la autoridad municipal citada el día 9 de agosto de 2018, según sello oficial de sindicatura municipal que aparece en la copia certificada de esta comunicación, mediante la cual se comunicaba a este Ayuntamiento la aprobación de la referida Ley 288 en cuestión para los efectos previstos en el artículo 163 de la Constitución del Estado de Sonora, pidiendo en ese acto y hasta entonces el voto aprobatorio o rechazo de este Ayuntamiento municipal, respecto a dicha ley. Se destaca que en esta comunicación no se previó plazo, sino que para ejercitar el deber legal impuesto por el mencionado artículo 163 constitucional local, era necesario que el Ayuntamiento preparara, incluyendo convocatoria legal, a una sesión de Cabildo, en la que se deliberara sobre esta Ley 288 objetada, con conocimiento de los integrantes del Ayuntamiento, presidente municipal, síndico y regidores, lo que legalmente no era posible, dado que sólo medió un día hábil (viernes 10 de agosto de 2018) y el artículo 48 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal vigente en Sonora, establece el lapso de 48 horas; pero en el caso, ante la ausencia de plazo para el cumplimiento de ese deber, o naturaleza prevista en la sesión respectiva o su urgencia, que estimamos no podía aplicarse a un tema tan delicado como el de reformas a la Constitución, se preparaba el punto en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente, como ocurrió el día siete de septiembre de 2018 y máxime que la Ley 288 objetada, se publicó en el Boletín del Gobierno del Estado de Sonora, de 13 de agosto de 2018.

"6. Para los efectos precisados en la parte final del punto anterior, la síndico municipal del Ayuntamiento de Puerto Peñasco, Estado de Sonora, dirigió el oficio SIN/780/2018, de ese mismo día 9 de agosto de 2018, remitiéndole el ejemplar de la Ley 2018 (sic), que como parte del proceso de modificación de la Constitución previsto en el artículo 163, de la misma ley, le había dirigido el Congreso Local, a fin de que se incluyera el punto precisamente en la sesión de Cabildo



siguiente, como se deriva del sello de recibido de esta comunicación interna del Ayuntamiento.

"7. El 9 de agosto de 2018, fue jueves y se inició la preparación de la convocatoria, orden del día y elaboración de todas las notificaciones a los integrantes del Ayuntamiento, para la celebración de la siguiente sesión de Cabildo; sin embargo, sorpresivamente se tuvo conocimiento con una celeridad increíble, el lunes 13 de agosto de 2018, que en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, había sido publicada la Ley 288 hoy impugnada y que la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, había expedido en definitiva la aprobación de esta Ley 288, al realizarse ese mismo día 13 de agosto de 2018, el cómputo de Ayuntamientos que admitían la nueva legislación."

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Municipio actor hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

"Primer concepto de invalidez.

"Es inconstitucional la Ley Número 288, que reforma, deroga y adiciona, diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, cuyo contenido substancial en su artículo único, contiene la relación de preceptos de dicha Constitución que reforma y adiciones (sic), cuando a la letra dice:

"Artículo único. 'Se reforman los artículos 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo y apartado B, 22, párrafo vigésimo cuarto, 31, párrafo tercero, 64, fracciones XIII, XIV, XVII, XVIII, XXII, XXIII, XXIV, XXIV-Bis A, XXV, XVII Bis y XXXI, 67, párrafo segundo, inciso G) y párrafo sexto, 79, fracciones IX y XII, 80, fracción III, 116, 140, 143, 146 y 163, párrafo primero; asimismo, se deroga el artículo 148-A y se adicionan los artículos 25-F, 42, párrafo tercero, 50, párrafo segundo, 53, párrafos segundo y tercero, 67, párrafo segundo, inciso A), párrafo segundo, 67 Ter, 79, fracción VII, párrafo segundo, 81, párrafo cuarto, 117, párrafo quinto, 150, párrafo quinto, un Título Noveno y un artículo 166, todos a la Constitución Política del Estado de Sonora, para quedar como sigue: ...'

"Este artículo nos remite al total contenido de esas reformas y adiciones que aparecen en su publicación y que comprenden los artículos 2o., apartado A,



fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo y apartado B, 22, párrafo vigésimo cuarto, 31, párrafo tercero, 64, fracciones XIII, XIV, XVII, XVIII, XXII, XXIII, XXIV, XXIV-Bis A, XXV, XVII Bis y XXXI, 67, párrafo segundo, inciso G) y párrafo sexto, 79, fracciones IX y XII, 80, fracción III, 116, 140, 143, 146 y 163, párrafo primero; asimismo, se deroga el artículo 148-A y se adicionan los artículos 25-F, 42, párrafo tercero, 50, párrafo segundo, 53, párrafos segundo y tercero, 67, párrafo segundo, inciso A), párrafo segundo, 67 Ter, 79, fracción VII, párrafo segundo, 81, párrafo cuarto, 117, párrafo quinto, 150, párrafo quinto, un título noveno y un artículo 166, todos a la Constitución Política del Estado de Sonora, mencionados en la transcripción del artículo único inserto y además, que pueden verse en el anexo a esta demanda controversial, que comprende precisamente la Ley Número 288 citada, en la cual aparece textualmente el contenido publicado oficialmente en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

"Comprendiendo estas reformas o adiciones, el texto completo que aparece en la publicación realizada por la gobernadora del Estado de Sonora, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, correspondiente al Tomo CCII, Número 13, Sección II, de fecha 13 de agosto de 2018, de dicho órgano, del cual se acompaña un ejemplar íntegro, texto que pedimos se tenga como inserto como si a la letra lo hubiésemos hecho, en obvio de una transcripción innecesaria, ante la prueba documental pública que se anexa y que por tal, tiene un valor probatorio pleno en cuanto a su contenido y la cual bajo protesta de decir verdad corresponde plenamente a la que fue publicada en ese medio de comunicación oficial descrito.

"Pedimos a esta Alta Investidura Constitucional que decrete la invalidez de los actos realizados por las autoridades denunciadas, por haberse cometido en ellos las ilicitudes flagrantes durante la realización del proceso legislativo llevado a cabo para la aprobación de esta Ley 288 objetada y su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

"En efecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, dispone expresamente en su artículo 66, cuáles son las facultades de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, consagrando once fracciones en dicho numeral, el que nos permitimos transcribir.

"Artículo 66. Son facultades de la Diputación Permanente:



"I. Conceder o negar las licencias a que se refiere la fracción XVI del artículo 64 de esta Constitución.

"II. Conceder licencia hasta por dos meses con goce de sueldo y por más de ese tiempo sin goce de él, a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.

"III. Vigilar la exacta observancia de la Constitución General, la particular del Estado y las leyes que de éstas emanen, dando cuenta al Congreso de las infracciones que advierta.

"IV. Circular la convocatoria a sesiones extraordinarias por medio del presidente, si después del tercer día de comunicada al Ejecutivo éste no lo hubiese hecho.

"V. Constituirse en Colegio Electoral y nombrar en los términos de ley al ciudadano que deba substituir al gobernador en sus faltas temporales o absolutas, mientras se reúne el Congreso para que ratifique dicho nombramiento o haga nueva designación.

"VI. Recibir durante sus funciones las protestas que deban otorgarse ante el Congreso.

"VII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que provea el nombramiento respectivo cuando se trate de cubrir las ausencias del gobernador.

"VII Bis. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en cualquiera de los siguientes casos:

"A) Inmediatamente después de que la Diputación Permanente reciba uno o más dictámenes aprobados por las comisiones dictaminadoras que impliquen la creación, modificación, derogación o abrogación de una ley;

"B) En todos aquellos casos de la competencia del Congreso que a juicio de la Diputación Permanente sean de gravedad o urgencia;



"C) Cuando se trate de faltas u omisiones cometidas por servidores públicos en la hipótesis de la fracción I del artículo 144 de esta Constitución; y,

"D) Cuando se trate de la comisión de los delitos de servidores públicos que se previenen por el primer párrafo del artículo 146 de esta Constitución.

"VIII. Dictaminar únicamente los asuntos cuya resolución definitiva sea de su exclusiva competencia.

"IX. Conceder permiso provisional al gobernador del Estado a fin de que pueda asumir el mando inmediato y personalmente, en campaña, de la guardia nacional y demás fuerzas del Estado. Este permiso quedará sujeto a la aprobación del Congreso.

"X. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando el Ejecutivo lo solicite.

"XI. Las demás que expresamente le confiere esta Constitución.'

"Una simple lectura del numeral constitucional local transcrito, permite apreciar desde este momento que la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora carece y no tiene facultades expresas para expedir y aprobar en el proceso legislativo seguido y controvertido, la Ley 288, que es materia de esta controversia, puesto que el numeral transcrito no contempla esta previsión y en contrario, el régimen de adición o modificación de la Constitución Política del Estado de Sonora, reserva esta facultad al Congreso del Estado, como hemos señalado previamente, en el artículo 163 de la misma Constitución (versión legal previa a la reforma que se impugna), al disponer el siguiente requisito: 'Se requiere que haya sido acordada por las dos terceras partes de los miembros de un Congreso'; la Diputación Permanente del Congreso del Estado no es el Congreso y sólo actúa bajo las facultades que expresamente le reserva el mencionado artículo 66 de ese Ordenamiento Fundamental Local.

"Evidentemente que la Diputación Permanente no supe al Congreso ni es el Congreso del Estado, quien de acuerdo a este requisito, debe intervenir en el proceso modificadorio previsto en este precepto (artículo 66) y que conlleva, además de la intervención inicial del Congreso del Estado, en toda la etapa de



discusión y aprobación de la ley, la de expresión legal de la voluntad aprobatoria de la misma por parte de la mayoría de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Sonora.

"Ahora bien, de acuerdo a la publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, correspondiente al 7 de agosto de 2018, Tomo CCII, edición especial, se convocó a petición de la Diputación Permanente del Congreso del Estado, de ese mismo día 7 de agosto de 2018, al Congreso del Estado de Sonora a una sesión extraordinaria del mismo; petición recibida y atendida por la gobernadora del Estado de Sonora ese mismo día 7 de agosto de 2018, quien ordenó la publicación de la edición especial del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, de ese mismo día 7 de agosto de 2018, respecto a la sesión extraordinaria para el día 8 de agosto de 2018, bajo el orden del día que incluía el dictamen de la Ley 288, que es materia de impugnación demuestra (sic) parte.

"El Congreso del Estado, a las ocho de la mañana del día siguientes (sic) a la publicación de la convocatoria citada; es decir, el día 8 de agosto de 2018, llevó a cabo la sesión del Congreso con carácter extraordinario convocada y en la cual se aprobó la Ley 288 objeto de esta controversia, como se hizo saber a este Ayuntamiento de Puerto Peñasco, Estado de Sonora, mediante oficio número 7797-I/18, de parte del H. Congreso del Estado de Sonora, a través de la diputada presidenta Brenda Elizabeth Jaime Montoya; el diputado secretario Enrique Evangelista Velázquez, y la diputada secretaria Rosario Carolina Lara Moreno, en el cual comunicaban lo siguiente:

"Por medio de la presente comunico a usted que en sesión celebrada el día de hoy este Poder Legislativo aprobó la Ley Número 288, que reforma, deroga, y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora.

"Como es de su conocimiento, el artículo 163 de la Constitución Política del Estado establece que las reformas a dicha Constitución deben ser aprobadas por el Congreso del Estado mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes y por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado para que puedan cobrar vigencia.

"En ese sentido, conforme lo disponen el citado numeral y el artículo 152, de la Ley Orgánica del Congreso, anexo al presente nos permitimos remitirle la



modificación descrita, identificada como Ley Número 288, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, para que, en todo caso, nos manifieste el sentido del voto que ese Ayuntamiento acuerde respecto de la reforma señalada.'

"Comunicación a la que se anexó el texto de la aprobación de esta Ley 288, que objetamos constitucionalmente, la que se recibió en este Ayuntamiento en copia simple anexa en la forma en que se acompaña a esta demanda, como parte del oficio 7797-I/18, antes descrito.

"Es decir, en una primera parte del proceso legislativo previsto en el artículo 163 de la Constitución del Estado de Sonora (texto previo a la modificación controvertida), el Congreso del Estado de Sonora, aprobó el texto de la ley discutida ese día 8 de agosto de 2018, naturalmente que con un carácter previo a la aprobación definitiva, que sólo podía darse y requería para esa definitividad, de acuerdo al propio numeral 163 citado, la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado de Sonora, requisito que desde luego tenía un grado de contingencia basado en que estos Ayuntamientos, tenían la facultad constitucional de rechazar la Ley 288 en cuestión (como lo hizo el Ayuntamiento de Puerto Peñasco, Sonora), caso en que la ley no podía ser expedida al no contar con la aprobación de esa mayoría de los Ayuntamientos del Estado. Luego entonces la aprobación inicial de la Ley 288, por el Congreso del Estado constituía un elemento del proceso legislativo seguido en este Constituyente Permanente, pues el segundo elemento lo constituye la aprobación, desde luego que una deliberado (sic) por el órgano colegiado que es máxima autoridad municipal, de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado.

"Estos dos elementos no se subordinan, aunque tienen el mismo propósito, ambos corresponden a dos niveles de gobierno distintos: el local por una parte y el municipal, consagrados en la Constitución Federal de la República. De acuerdo a esta idea lógica y legal, la aprobación de una modificación a la Constitución de Sonora sólo puede realizarse en definitiva y como paso previo a la expedición de la ley, una vez que se hayan cumplido los dos requisitos; no antes, atendiendo al principio de rigidez de la Constitución que es propio de nuestro orden jurídico y que tiende a brindar seguridad al contenido de las normas constitucionales y evitar desde luego, que por razones ajenas al interés de la



nación, se lleven a cabo modificaciones innecesarias a modo y que tengan objetivos de interés particular de cualquier tipo.

"Veamos la secuencia y un recuento de los actos del proceso legislativo seguidos y de los cuales se desprende la expedición y actos relacionados con la Ley 288 controvertida:

"a. 7 de agosto 2018. La Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, solicita la convocatoria a sesión del Congreso del Estado de Sonora y la comunica a la gobernadora del Estado de Sonora.

"b. 7 de agosto de 2018. La gobernadora del Estado de Sonora ordena la publicación en edición especial de ese mismo día 7 de agosto de 2018, de la convocatoria en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora [destaca el hecho de que esta publicación se realiza ordinariamente los lunes y jueves de cada (sic), como en el mismo ejemplar de ese boletín se publicita y no los martes].

"c. 7 de agosto de 2018, se publica la convocatoria para sesión del Congreso del Estado de Sonora citada, para el día 8 de agosto de 2018.

"d. 8 de agosto de 2018, se celebra la sesión del Congreso del Estado de Sonora convocada y se discute y aprueba la Ley 288 en cuestión (No se aprueba en definitiva ni se expide la Ley 288, puesto que no se ha reunido el requisito de aprobación por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado).

"e. 8 de agosto de 2018, se emite el oficio 7797-1/18, por parte del Congreso del Estado, al Ayuntamiento de Puerto Peñasco, Sonora, para los efectos precisados en el artículo 163 de la Constitución del Estado.

"f. 9 de agosto de 2018, (jueves) se recibe en sindicatura municipal de Puerto Peñasco, Sonora, el oficio mencionado en el punto 'e' anterior, al que acompaña la Legislatura una copia simple de la aprobación inicial de 8 de agosto de 2018, de la Ley 288 controvertida.

"g. 9 de agosto de 2018, la síndico municipal de este Ayuntamiento, comunica al secretario del Ayuntamiento, el contenido del oficio por el cual se le re-



mitió el proyecto aprobado de la Ley 288, para la atención en la siguiente sesión de Cabildo.

"h. 13 de agosto de 2018 (lunes) se llevó a cabo la emisión del Acuerdo 454 de la Diputación Permanente del Congreso del Estado, que certifica la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos convocados en el proceso de modificación constitucional atendido y se ordena enviar la Ley 288, a la gobernadora del Estado de Sonora, para su publicación.

"i. 13 de agosto de 2018, la gobernadora del Estado de Sonora, recibe la comunicación de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, por la cual este órgano legislativo, le informa la expedición de la Ley 288 en cuestión y le pide se publique oficialmente.

"j. 13 de agosto de 2018, se publica en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado la Ley 288 cuestionada, con entrada en vigor al día siguiente de esa publicación.

"Conforme al artículo 163, de la Constitución del Estado de Sonora, el proceso de modificación que establece se conforma con la aprobación (inicial y provisional por supuesto, dado que sólo es uno de los elementos modificatorios de la Constitución requeridos), de las dos terceras partes del Congreso del Estado legalmente instaurado, dicha provisionalidad se debe a que el otro requisito, es la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado.

"Es decir, para expedir la ley discutida y aprobada inicialmente, además se requiere la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado de Sonora y no puede ni debe prejuzgarse el sentido de esta última voluntad, pues el Municipio es un ámbito soberano de acuerdo a la previsión del artículo 115 de la Constitución Federal, que ni siquiera admite intermediarios entre las relaciones de los órganos del Estado con los Ayuntamientos. No se encuentra supeditado un Ayuntamiento a ningún órgano del Estado, a no ser que, en el orden jurídico estatal, existan atribuciones que a cada uno competan y en cuyo caso, privan de acuerdo al ejercicio legal de las mismas.

"Tan no debe darse por sentada esta aprobación municipal, que los Ayuntamientos en el ejercicio de esa soberanía, están facultados constitucionalmente



para rechazar el sentido aprobatorio que dé inicio y como parte de ese proceso legislativo, realizó el Congreso del Estado de Sonora; por lo que, bajo esta circunstancia, la expedición de la ley, en este caso la 288, impugnada, sólo podía darse hasta tener la aquiescencia o aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado y, siendo dicha expedición y aprobación constitucional del Órgano Revisor de la Constitución invocado en términos de este precepto 163, por parte del Congreso del Estado, sólo cuando se hubiere actualizado la intervención municipal descrita y al encontrarse computada esa mayoría de Ayuntamiento certificada por Acuerdo 454, de la Diputación Permanente del Congreso del Estado, hasta el día 13 de agosto de 2018, es inconcuso que sólo a partir de esta última fecha, estaba facultado el Congreso del Estado de Sonora, único atribuido constitucionalmente para ello, de conformidad con ese artículo 163 precitado, resulta inconstitucional e inválido que la Diputación Permanente del Congreso del Estado, irrogándose una atribución del Congreso del Estado, haya expedido el 13 de agosto de 2018, la multirreferida Ley 288, como aparece en la publicación del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de ese mismo día 13 de agosto de 2018 y que es congruente con el contenido del mencionado Acuerdo 454, que computó la existencia de la mayoría de las aprobaciones de los Ayuntamientos del Estado de Sonora, ese mismo día 13 de agosto de 2018.

"Evidentemente que el Congreso del Estado de Sonora, no podía expedir esta Ley 288, ni aprobar en definitiva esta ley, en la sesión celebrada el 8 de agosto de 2018, puesto que faltaba el elemento de modificación constitucional y requisito constituido por la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado de Sonora; tampoco podía el Congreso ese día 8 de agosto de 2018, presuponer una aprobación incierta por los Ayuntamientos, que ni siquiera estaban enterados legalmente de lo discutido y en principio aprobado y, conforme al artículo 163 de la Constitución Local ya invocado, sólo una vez reunida esta aprobación, ahora sí el Congreso del Estado de Sonora, reunidos los extremos que salvan la rigidez de nuestro máximo ordenamiento estatal, quedaba en posibilidad de aprobar en definitiva y expedir la nueva legislación (Ley 288 objeto de esta controversia).

"En este caso, es evidente y apegado al sistema de modificación local de la Constitución (por el órgano revisor previsto en el artículo 163 de la misma Constitución Local), que el día que se reunieron las voluntades aprobatorias de los Ayuntamientos, fue cuando se actualizó el segundo requisito fijado por el



numeral 163 ya señalado y no existe norma en las previsiones del proceso modificatorio de la Constitución Local, que autorice dar efectos retroactivos a ese requisito, cuando el Congreso quiera, para (sic) a esas aprobaciones mayoritarias iniciales; al contrario, sólo se surte la hipótesis de modificación constitucional hasta que se reúne esa mayoría de aprobación municipal, lo que ocurrió no el 8 de agosto de 2018, sino hasta el 13 de agosto de 2018.

"Ahora bien, también es hasta ese momento en que puede legalmente aprobarse y expedirse dicha legislación, claro por la entidad competente o atribuida constitucionalmente para ello, que es el Congreso del Estado de Sonora, quien por la importancia y alcance de cualquier modificación constitucional propia de nuestro orden jurídico, no puede ni existe facultad expresa para delegar, abdicar o dejar a que un órgano distinto, ni lo hizo expresamente, en este caso en favor de la Diputación Permanente del Congreso del Estado, para que asuma legalmente estos actos para los que, además no está facultada, como se advierte del contenido del artículo 66 de la propia Constitución Política del Estado de Sonora (anterior a esta reforma controvertida), ya transcrito anteriormente en este curso y numeral que en sus once fracciones no atribuye expresamente a este órgano permanente, la facultad de aprobar en definitiva ni expedir una ley como la que es materia de objeción, lo que torna su actuación en inconstitucional, al violentar el principio de legalidad que rige a nuestro marco jurídico nacional (artículo 16 de la Constitución General), que obliga a los órganos de gobierno y autoridades en general, a sujetarse a su ámbito competencial y considera arbitrario e ilegal, el actuar de estos entes, fuera del marco establecido en la ley.

"Ratificamos e insistimos en que la Diputación Permanente del Gobierno del Estado violentó con su actuar en la expedición de la Ley 288, objeto de esta demanda, el principio de legalidad que sustenta a nuestro orden jurídico nacional y que se halla consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual resulta aplicable a esta entidad federativa y sus poderes, por el principio de supremacía constitucional y jerarquía con el cual nuestro orden jurídico mantiene el régimen constitucional de nuestra nación, atentos a lo dispuesto por el artículo 133 de nuestro Máximo Ordenamiento Legal y el que impone la obligación o deber a las autoridades, para conducirse estrictamente dentro del marco de sus atribuciones competenciales; lo que no se actualiza en la especie, toda vez que la Diputación Permanente del Congreso del Estado de



Sonora, actuó en los términos impugnados, en la realización del proceso legislativo y expedición de la Ley 288 en cuestión, que nunca fue expedida el día 8 de agosto de 2018, sino que sólo ocurrió este evento hasta que se reunieron las aprobaciones de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, lo que fue el día 13 de agosto de 2018, según cómputo de ese mismo día 13 de agosto de 2018, certificado en el Acuerdo 454, de esa misma instancia permanente y que como hemos dicho, al reunirse ese segundo elemento modificatorio de la Constitución Local, actualizaba la atribución del Congreso del Estado de Sonora, para en el marco de sus atribuciones actualizadas por ese cómputo del 13 de agosto de 2018, fecha hasta la cual se reunieron los extremos requeridos por el artículo 163 en cita y permitían ahora sí, al Congreso del Estado de Sonora aprobar y expedir esa importante legislación, sin que pueda justificarse la actuación de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, por carecer de facultades expresas para llevar a cabo en ese proceso legislativo, la expedición de la Ley 288, que adiciona y modifica las diversas disposiciones comprendidas en dicho acto objeto de controversia constitucional.

"Nos permitimos volver a transcribir, por su importancia para nuestros argumentos, el contenido del artículo 163 multirreferido y que corresponde al texto previo a la reforma objetada.

"Artículo 163. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros de un Congreso y aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado.'

"La facultad exclusiva para expedir leyes, se encuentra en el artículo 64, de la misma Constitución del Estado de Sonora (texto anterior a la Ley 288 impugnada), el cual en lo conducente sostiene:

"Artículo 64. El Congreso tendrá facultades: ... XLIV. Para expedir las leyes concernientes a la administración y gobierno interior del Estado en todos sus ramos, interpretarlas, aclararlas o derogarlas y hacer efectivas las facultades expuestas y todas las demás que le confieran la Constitución General de la República, esta Local y las leyes que de ellas emanen.'



"Es cierto que diversos preceptos de la misma Constitución Local, dan intervención a la Diputación Permanente en actos relacionados con el trámite de una ley para que se complemente el proceso legislativo, como puede apreciarse en artículos como el 57, 58 y demás relativos, pero esa actuación definitivamente tiene que adecuarse a las facultades expresas descritas en el artículo 66 de la misma Constitución, pues interpretarlos distinto nos llevaría a desatender las previsiones de este último numeral y permitiría que dicha permanente asumiera labores legislativas que no le están otorgadas expresamente, máxime que el proceso de aprobación en la Legislatura Local, debe reunir dos terceras partes de los diputados que conforman el Congreso Local y, la Diputación Permanente, sólo actúa en los recesos constitucionales que le faculta la misma Constitución y nunca se conforma esta permanente por la totalidad de los integrantes del Congreso del Estado de Sonora.

"En virtud de la expresión de este primer concepto de invalidez, solicitamos se decrete la nulidad de la Ley 288, emitida, por la violación al procedimiento advertida, en cuanto a la ausencia de facultades expresas de la Diputación Permanente para expedir y aprobar esta Ley 288, que es materia de la presente controversia constitucional; sin perjuicio de que se ratifique, corrobore o fortalezca esta decisión de invalidez, en razón de la actualización de las diversas violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo que se desprendan más adelante, sobre todo en cuanto a los actos realizados con posterioridad a los reputados inconstitucionales de nuestra parte y realizados por la Diputación Permanente del Congreso del Estado y, por supuesto, que el efecto d (sic) esta invalidez o anulación de la ley por las violaciones destacadas, deberá traer como consecuencia, la de la totalidad de los actos posteriores a la expedición de esta Ley 288; como es la remisión al Ejecutivo Estatal; la orden de esta autoridad para publicar esta ley y la publicación de la misma en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, acciones realizadas inusitadamente el mismo día 13 de agosto de 2018.

"Segundo concepto de invalidez.

"1. Se le demanda al Congreso del Estado de Sonora, la aprobación a través de la Diputación Permanente, de: la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, de acuerdo al contenido de su artículo único, cuyo contenido es:



"Artículo único. 'Se reforman los artículos 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo y apartado B, 22, párrafo vigésimo cuarto, 31, párrafo tercero, 64, fracciones XIII, XIV, XVII, XVIII, XXII, XXIII, XXIV, XXIV-Bis A, XXV, XVII Bis y XXXI, 67, párrafo segundo, inciso G) y párrafo sexto, 79, fracciones IX y XII, 80, fracción III, 116, 140, 143, 146 y 163, párrafo primero; asimismo, se deroga el artículo 148-A y se adicionan los artículos 25-F, 42, párrafo tercero, 50, párrafo segundo, 53, párrafos segundo y tercero, 67, párrafo segundo, inciso A), párrafo segundo, 67 Ter, 79, fracción VII, párrafo segundo, 81, párrafo cuarto, 117, párrafo quinto, 150, párrafo quinto, un Título Noveno y un artículo 166, todos a la Constitución Política del Estado de Sonora, para quedar como sigue: ...'

"Este artículo nos remite al total contenido de esas reformas y adiciones que aparecen en su publicación y que comprenden los artículos 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo y apartado B, 22, párrafo vigésimo cuarto, 31, párrafo tercero, 64, fracciones XIII, XIV, XVII, XVIII, XXII, XXIII, XXIV, XXIV-Bis A, XXV, XVII Bis y XXXI, 67, párrafo segundo, inciso G) y párrafo sexto, 79, fracciones IX y XII, 80, fracción III, 116, 140, 143, 146 y 163, párrafo primero; asimismo, se deroga el artículo 148-A y se adicionan los artículos 25-F, 42, párrafo tercero, 50, párrafo segundo, 53, párrafos segundo y tercero, 67, párrafo segundo, inciso A), párrafo segundo, 67 Ter, 79, fracción VII, párrafo segundo, 81, párrafo cuarto, 117, párrafo quinto, 150, párrafo quinto, un Título Noveno y un artículo 166, todos a la Constitución Política del Estado de Sonora, mencionados en la transcripción del artículo único inserto y además, que pueden verse en el anexo a esta demanda controversial, que comprende precisamente la Ley número 288 citada, en la cual aparece textualmente el contenido publicado oficialmente en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

"Reclamación basada en el primer concepto de invalidez señalado, pero también se impugna la realización de la totalidad de los actos del proceso legislativo local seguido para alcanzar esta legislación 288 objetada en esta controversia, en contravención de un principio que esta misma honorable Corte de Justicia de la Nación, relativo a la apariencia del buen derecho, que no es a nuestro modo de ver, sino la sujeción de las formalidades de la ley, a criterios de interpretación y actuación de quienes participan en las relaciones enmarcadas en nuestro orden jurídico, a fin de evitar acciones ambiguas, con celeridades



inusitadas, actos de franca manipulación de las normas para encajarlas forzosamente en supuestos de beneficio colectivo injustificados, para adecuar la normatividad a intenciones distintas a las que representan los fines de la ley, como en el caso de los actos materia de esta controversia que se han denunciado.

"La Constitución Política del Estado de Sonora, fue adicionada y/o reformada de acuerdo a la publicación realizada el 13 de agosto de 2018, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, Tomo CCII, Número 13, Sección 11, de esa fecha y, en el cual, se adicionaron y/o reformaron los artículos 146, 163 párrafo primero, y 166, de esta Constitución Local.

"Las reformas a la Constitución del Estado de Sonora señaladas, incluyeron como temas principales y que requerían una reflexión profunda y plena participación de la sociedad a la que van dirigidas y sus órganos de gobierno, con independencia de que autoridades legislativas o de cualquier índole intervengan en tales acciones, pues los temas tratados son de tal delicadeza jurídica, que requerían análisis adecuados y consultas a profesionales, al tratarse de la derogación del fuero constitucional para los servidores públicos del Estado; un régimen de adición y modificación de la propia Constitución, y el establecimiento por adición de un sistema de control constitucional local, no existente anteriormente.

"Al respecto y en espera de que estos argumentos sirvan de apoyo incluso para la decisión que se adopte respecto a la procedencia del primer concepto de invalidez, manifestamos las siguientes consideraciones:

"I. En el tema del fuero local, si bien es cierto todos los servidores públicos del Estado quedan por esta reforma sin esa protección; lo cierto es que por razón del régimen federal del Estado Mexicano, en el que subsiste aun, la aplicabilidad de esta protección constitucional, es o sería únicamente aplicable para los servidores públicos municipales, como son los de nuestro Municipio, toda vez que aquellos que forman parte del Gobierno del Estado, en sus tres poderes y organismos autónomos, quedan bajo la protección del fuero federal, según el contenido del artículo 111 de la Constitución Federal; por lo que estimamos resulta una simulación la derogación del fuero citado en este Estado si los mis-



mos funcionarios del Estado de Sonora, mantendrán dicha prerrogativa por esa parte federal y la consecuencia es que en la práctica sólo desprotegería a los funcionarios municipales, quienes quedarían expuestos a acciones punitivas o de represalias políticas o de cualquier naturaleza por su actuar de gobierno, lo que establecería una inequidad que no existe actualmente en materia federal y que, por supuesto, admitiríamos sin dudarlo, de referirse a todos los niveles de gobierno, como entendemos es la dirección en que se avanza de conformidad con la información pública relacionada con el tema y que seguramente es de su total conocimiento por notoria.

"II. En lo relativo al régimen de adición o modificación de la Constitución Local, en estas reformas se modificó aquel requerimiento de más de la mitad de los Ayuntamientos Locales, para la procedencia de tales modificaciones, puesto que actualmente, quedó previsto el requerimiento ampliado de dos terceras partes de los Municipios del Estado (artículo 163), lo que ocurre debemos destacarlo, ante la nueva conformación política derivada del proceso electoral 2018, en que la fuerza política dominante en las urnas, aun cuando alcanzó la totalidad de los escaños en el Congreso Local, en lo municipal aun con grandes triunfos, no alcanzaría a reunir las dos terceras partes requeridas en estas reformas; pero sí lograría la mayoría de esa participación de los Ayuntamientos del Estado.

"Si consideramos que estas reformas se impulsan y aprueban con posterioridad al desarrollo del proceso electoral de 1 de julio de 2018, en plazos inusitados e increíbles los días 7, 8 y 13 de agosto de 2018, en que se agota todo el proceso legislativo denunciado en esta controversia, en unas modificaciones que establecen su entrada en vigor, en menos de cuarenta ocho horas de que la Legislatura Local y los Ayuntamientos del Estado, concluyan sus administraciones. Esta celeridad inusitada evidentemente que no tiene como fin el bien común de nuestra sociedad y sus órganos de gobierno, sino cambiar un régimen que no favoreció a las autoridades actuales y dio una variación sustantiva a la nueva realidad política y de conformación de los órganos de gobierno electos por el pueblo sonorenses. Aclaramos que el partido político que triunfó mayoritariamente solo o en coalición en el Estado, no es al que pertenecemos como denunciantes; sin embargo, respetamos la voluntad popular, cualquiera que sea su voluntad y sólo nos impulsa esta impugnación, el apego a la legalidad y la constitucionalidad del actuar de nuestras autoridades.



"III. Se adicionó a la Constitución un régimen de control constitucional, previendo la resolución de conflictos de esa índole, en el ámbito local (artículo 166). Este sistema de control no existía en nuestro ámbito constitucional y resulta cuando menos sospechoso o faccioso, que las autoridades salientes, aplastadas por una mayoría contraria a sus preferencias políticas (en el Congreso Local, se eligieron 21 diputados de izquierda y sólo uno en contra e igual ocurrió en la representación ante el Congreso de la Unión, en que la misma fuerza opositora de izquierda obtuvo un triunfo arrollador).

"IV. El actuar precipitado observado en la instauración inconstitucional de la Ley 288 impugnada, en razón de que consideramos que existe una violación al principio de supremacía de la Constitución General de la República (artículo 133), al violentarse las reglas fundamentales que rigen a nuestro Estado en el marco federal actual, puesto que la Constitución General de la República (artículo 135) fija un sistema de adiciones y modificaciones a sus normas, mediante un procedimiento de carácter público y rígido que requiere la conformación de un Constituyente, formado por el H. Congreso de la Unión y más de la mitad de los Congresos de las entidades federativas y de la Ciudad de México, para que surtan efectos tales mecanismos de variación constitucional.

"Sobre la base de que la Constitución General es la Norma Fundamental que fija las directrices sobre las que se conforma nuestro orden jurídico, las Constituciones Locales consideramos que se encuentran adecuadas correctamente a ese mismo criterio, como aparece en el artículo 163 de la Constitución del Estado de Sonora antes de la Ley 288 objetada y, estimamos que sus normas en ese sentido no pueden ir más allá de esas previsiones, como se denuncia en esta controversia.

"Bajo las ideas anteriores, podemos concluir:

"A) Aunque entendemos la corriente que se encamina a eliminar el fuero en los servidores públicos, consideramos que en todo caso, debe ser para todos quienes en algún momento desempeñan una función propia de las autoridades y que por razón de su encargo, gozan de esa protección, a fin de mantener la equidad y autonomía de los distintos niveles de gobierno; por lo que para evitar simulaciones, consideramos que sólo debe eliminarse el fuero constitucional



local, una vez que tal prerrogativa desaparezca en el nivel federal; dado que, al resolverse en el ámbito local, sólo provoca una inequidad al dejar sin tal protección a quienes sirven como autoridades en los Municipios del Estado, puesto que las máximas autoridades estatales de los tres poderes y organismos autónomos, por la jerarquía de las normas constitucionales, continúan bajo la protección del fuero federal.

"B) Ahora bien, bajo el régimen previsto en las dos anteriores modificaciones constitucionales, cuando menos el sistema de control constitucional previsto en el artículo 166, de la Constitución Local, debe ser reexaminado, ante las circunstancias reales en que se dieron estas reformas, de acuerdo a los argumentos generales que se vierten en el siguiente párrafo.

"C) Existe en la emisión de estas reformas y adiciones citadas (Ley 288), simulación y emisión a modo, toda vez que al indexarse a las adecuaciones del fuero y régimen de modificación de la Constitución que entraron en vigor, constituyen un obstáculo para que la siguiente y próximas Legislaturas estén en condiciones de acordar nuevos cambios a dichas normas, al requerir elementos inexistentes al momento de dictarse las actuales.

"Nos explicamos, en el régimen actual puede modificarse la Constitución con la aquiescencia de la mitad más uno de los Municipios (acorde con el marco federal previsto en la Constitución General de la Republica); pero la nueva Legislatura, emitida ilegalmente, fija que ahora deben reunirse las dos terceras partes de las voluntades municipales como segundo requisito para ello y si esto ocurre, en un proceso a modo, en el último mes de funciones de la Legislatura, sin reflexión alguna, sin tomar en consideración a la sociedad dada la importancia de estas modificaciones y sobre todo, sin atender de manera alguna previamente a los Municipios, pues sólo se les comunica la aprobación del Congreso Local, cuando ya éste aprobó tales modificaciones y sin fijarle plazo alguno para expresarse, sorprende con una expedición de la ley por la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, órgano sin facultades para ello, atentos a lo dispuesto en el artículo 66 de la Constitución Local previa a la Ley 288 objetada y facultad atribuida exclusivamente al Congreso del Estado de Sonora, de acuerdo con el artículo 64, fracción XLIV, de la propia Constitución Local antes de la Ley 288 objetada; entonces sólo cabe entender que fue una medida



de los Poderes Locales, tendiente a mantener su influencia y criterios de gobierno, más allá del periodo para el que fueron electos, como una forma de contrarrestar la voluntad popular que de manera mayoritaria, electoralmente dio un giro profundo hacia la izquierda, al elegir mayorías legislativas local y federal a un partido político afín a esta vertiente política; a tal presunción legal, humana y lógica llegamos, sumando todos los elementos violatorios vertidos en el primer concepto de invalidez, a los hechos incontrovertidos de que el proceso electoral se llevó a cabo en Sonora el día 1 de julio de 2018 y, una vez que las autoridades locales que se consideraron perjudicadas por las tendencias y resultados de dicha elección, pasado el estupor que les produjo dicha realidad, reaccionaron y aceleraron no sin antes algunos episodios fallidos, el proceso legislativo, sin importarles la trascendencia de la materia de la iniciativa a modo propuesta:

"A. El 7 de agosto de 2018, la Diputación Permanente del Congreso Local, ordenó convocar a sesión del Congreso Local, para discusión de la iniciativa de Ley 288 hoy objetada y remitir para publicación al Ejecutivo tal decisión.

"B. El 7 de agosto de 2018, la gobernadora del Estado de Sonora, recibió la convocatoria citada y ordenó la publicación del Boletín Oficial del Gobierno del Estado, no en una fecha ordinaria, sino en una fecha especial no prevista para que dicho órgano emitiera esa publicación, e incluso en edición especial, sin justificar la urgencia (sólo porque podía).

"C. El 7 de agosto de 2018, se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, correspondiente al Tomo CCII, Número 13, Sección 11, de fecha 13 de agosto de 2018, esta Ley 288 objetada, en una edición especial, bajo los términos descritos en el inciso anterior.

"D. El 8 de agosto de 2018, se reúne a las ocho de la mañana el Congreso del Estado en sesión extraordinaria en la que se discute y aprueba entre otros actos, la Ley 288 impugnada.

"E. El 8 de agosto de 2018, el Congreso del Estado gira oficio 7797-1/18, dirigido al síndico del Ayuntamiento de Puerto Peñasco, Sonora, acompañándole una copia de la iniciativa de la Ley 288 objetada, que fue aprobada en sesión



de ese mismo día y para los efectos de aprobación previstos en el artículo 163 de la misma Constitución Local.

"F. El 13 de agosto de 2018, la Diputación Permanente del Congreso del Estado dicta el Acuerdo 454, por el cual hace constar el cómputo de mayoría de Ayuntamientos del Estado que aprobaban la Ley 288 citada y ordena se envíe a la gobernadora del Estado de Sonora, para su publicación legal.

"G. El 13 de agosto de 2018, la gobernadora del Estado de Sonora, recibe la Ley 288 hoy objetada y ordena su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

"H. El 13 de agosto de 2018, el Boletín Oficial del Gobierno del Estado lleva a cabo la publicación de la Ley 288 hoy objetada.

"V. La secuencia temporal de los actos realizados dentro del proceso legislativo seguido para expedir la Ley 288 hoy objetada por esta controversia, sólo permite advertir con claridad que se tenía una prisa irreflexiva que sólo tiene una apariencia de mal derecho, en contravención a lo que debe privar en la emisión de las leyes generales de beneficio a la población: la teoría de la apariencia de buen derecho.

"En efecto, insistimos que la variación de las condiciones políticas en Sonora, como resultado del proceso electoral de 2018, en él se llevaron a cabo elecciones en todos los niveles, a excepción de la gubernatura y, que uno de los partidos contendientes Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), obtuvo resultados contundentes que la beneficiaron ampliamente y como un ejemplo, quedaron con una mayoría clara en la conformación de la nueva Legislatura Estatal, pues obtuvieron por votación directa todos los escaños, a excepción de uno; fueron favorecidos en la totalidad de las representaciones federales de diputados y senadores por votación directa, e incluso, triunfaron en los principales Municipios del Estado, entre ellos la capital [es de destacar que no triunfaron en la gubernatura, dado que no estuvo este encargo (sic) en las boletas electorales]; esta situación fijó nuevas condiciones políticas en el Estado, que en forma evidente afectaron el estatus que llevó a la actual Legislatura a abrir un procedimiento legislativo sin reflexión adecuada, publicidad a los gobernados, ni consultas reales a los Municipios interesados, en razón de la intervención que tiene



en cualquier variación constitucional, impulsándose con criterios del partido en el poder actualmente y desconociendo la realidad resultado de la apenas pasada contienda electoral, para en un afán de protección de la fracción mayoritaria del Congreso, aunada a la intervención del Poder Ejecutivo Local, francamente a escondidas o con vergonzosas audiencias legislativas a modo, ampliamente conocidas en el medio y registradas por los medios informativos, se llevó en la Cámara Local un proceso de aprobación de las reformas publicadas el 13 de agosto de 2018 mencionadas, con entrada en vigor al día siguiente y por razón de constitucionalidad, susceptibles de impugnarse federalmente en los treinta días siguientes; es decir, hasta el 12 de septiembre de 2018; lo que significa que estas reformas adquirirían firmeza menos de tres días antes de que concluya la Legislatura actual que las emitió, puesto que el artículo segundo transitorio incisos a) y b), de la Ley local 288, que reforma los artículos 35, 41 y 42, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, publicada el 11 de julio de 2106, la Legislatura actual concluye el 15 de septiembre de 2018 y enseguida entra en funciones la nueva Cámara de Diputados Local, con una configuración totalmente distinta, según los términos referidos y cuando quedan tres años de ejercicio del Ejecutivo Estatal, tenemos una razón importante que explica el actuar de urgencia que impulsó este cambio legislativo; además, debe destacarse que las autoridades actuales prácticamente estarán imposibilitadas por el simple tiempo para la aplicación de las nuevas normas emitidas, lo que revela como hemos señalado, una finalidad indebida e inmoral en su emisión misma, de influir anticipadamente en el actuar del nuevo Congreso Local e incluso de los Ayuntamientos.

"VI. El Congreso Local actual por supuesto que carece de voluntad para impugnar la emisión de estas reformas e igual, el Ejecutivo del Estado, no tiene interés en hacerlo, lo que es natural pues ellos las impulsaron y están empeñados en sacarlas adelante a costa de lo que sea, incluso la legalidad y constitucionalidad, como hemos visto en la expresión del primer concepto de invalidez expresado.

"El Congreso del Estado electo y que entrará en funciones el 16 de septiembre de 2018, no podrá ejercer facultades de impugnación sobre estas reformas, dado que ejercerá sus funciones a partir de esa fecha y ya habrá transcurrido el plazo de 30 días naturales fijado en la Constitución Federal para ello.



"Consideramos que corresponde a los Municipios del Estado de Sonora, sobre todo los que forman parte de la oposición al partido gobernante y están en funciones, ejercer la impugnación de estas reformas constitucionales, mediante la tramitación de una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con apoyo en el Pacto Federal y el principio de supremacía constitucional, en caso de no estar de acuerdo con el sentido y alcance de estas variaciones; este es el caso de nuestro Municipio.

"Conforme a los artículos 105, fracción I, inciso i) y fracción II, así como el artículo 103, fracción III, de la Constitución General de la República, existe la posibilidad legal de ejercer una controversia constitucional apoyados en el Pacto Federal, ante la ausencia de apego a la constitucionalidad en el trámite de estas modificaciones, en las que sin duda se tiene interés jurídico, dado que le atañen y asimismo, por el desarrollo obscuro e irreflexivo del procedimiento legislativo adoptado, sin dejar de notar la existencia de criterios contradictorios al respecto, adoptados bajo la realidad política actual, pero que podrían reconsiderarse y en una reflexión profunda de la autonomía municipal y el papel que los Municipios adoptan en el Pacto Federal, serían susceptibles de variación y reconocer, ante el avasallamiento natural de la fuerza de las autoridades de nuestra entidad federativa, proteger el derecho de los Municipios para disentir con políticas públicas y emisión de normas generales, que a nuestra consideración resultan de fondo desapegadas a la Constitución General de la República y por la forma, ante el procedimiento obscuro llevado a cabo, con la cual no estamos de acuerdo y, nos lleva a proponer a esta honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Con el propósito de que, en resolución de esta controversia constitucional, planteada al tenor de lo dispuesto en el artículo 105, de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, ya transcrito en lo aplicable, esta honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"A. Deje sin efecto por invalidez, basada en las ilegalidades advertidas en los conceptos de invalidez que se formulan, la expedición de la Ley 288, que es materia de objeción, y en vía de consecuencia, se invalide la totalidad de los actos posteriores de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora que la expidió, los de la gobernadora del Estado de Sonora y la publicación de esta ley, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.



"B. Para el caso de que esta honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimara la procedencia de la solicitud anterior, en razón de los vicios e ilegalidades denunciadas en esta demanda, ordene en todo caso la reposición del proceso legislativo, a efecto de que se cumplan todas aquellas previsiones que en la Constitución del Estado de Sonora se contemplan, precisamente para la modificación, adición o cualquier cambio de las normas que la conforman y que de acuerdo al principio de rigidez de este ordenamiento supremo estatal, obligan a dar cumplimiento a la legalidad establecida, lejos de caprichos, orientaciones de fuerzas políticas o de otra índole, para ceñirse al marco de nuestra Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos."

CUARTO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados. Del escrito de demanda se desprende que el Municipio actor consideró que se transgreden los artículos 16, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Registro y turno. Por acuerdo de once de septiembre de dos mil dieciocho, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 166/2018 y designó como instructora a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

SEXTO.—Admisión de la demanda y delimitación de partes demandadas. Mediante acuerdo dictado el doce de septiembre de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió la demanda de controversia constitucional, teniendo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a los demás Municipios que forman parte del Estado de Sonora, por lo que ordenó su emplazamiento, sin reconocer ese mismo carácter a la Diputación Permanente y al director general del Boletín Oficial y de Archivo de Gobierno, ya que estos últimos se trata de órganos subordinados tanto del Legislativo como del Ejecutivo Locales.

SÉPTIMO.—Emplazamiento y contestación de la demanda de los Municipios del Estado de Sonora. En términos de lo ordenado en el acuerdo de doce de septiembre de dos mil dieciocho, fueron emplazados los setenta y dos Municipios del Estado de Sonora, los cuales dieron contestación a la demanda en las fechas que se precisan en el siguiente cuadro:



Municipio	Fecha de emplazamiento	Fecha de contestación de la demanda	Fojas donde obra la contestación
1. Aconchi	03-octubre-2018	05-noviembre-2018	1154-1159
2. Agua Prieta	26-septiembre-2018	No contestó la demanda	----
3. Álamos	26-septiembre-2018	05-noviembre-2018	892-897
4. Altar	28-septiembre-2018	05-noviembre-2018	985-990
5. Arivechi	05-octubre-2018	05-noviembre-2018	1091-1096
6. Arizpe	26-septiembre-2018	26-octubre-2018	731-736
7. Atil	28-septiembre-2018	05-noviembre-2018	864-869
8. Bacadéhuachi	10-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
9. Bacanora	08-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
10. Bacerac	25-septiembre-2018	05-noviembre-2018	1208-1213
11. Bacoachi	26-septiembre-2018	26-octubre-2018	718-723
12. Bácum	25-septiembre-2018	No contestó la demanda	353-354
13. Banámichi	03-octubre-2018	05-noviembre-2018	1142-1147
14. Baviácora	02-octubre-2018	No contestó la demanda	----
15. Bavispe	25-septiembre-2018	05-noviembre-2018	906-911
16. Benito Juárez	25-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
17. Benjamín Hill	27-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
18. Caborca	26-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
19. Cajeme	25-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
20. Cananea	26-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
21. Carbó	26-septiembre-2018	05-noviembre-2018	1050-1055
22. Cucurpe	27-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
23. Cumpas	25-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
24. Divisaderos	03-octubre-2018	No contestó la demanda	-----



25. Empalme	03-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
26. Etchojoa	25-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
27. Fronteras	25-septiembre-2018	05-noviembre-2018	1037-1042
28. Gral. Plutarco Elías Calles	05-octubre-2018	30-octubre-2018	744-756
29. Granados	11-octubre-2018	05-noviembre-2018	1077-1082
30. Guaymas	03-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
31. Hermosillo	06-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
32. Huachinera	25-septiembre-2018	05-noviembre-2018	827-832
33. Huásabas	09-octubre-2018	05-noviembre-2018	1181-1186
34. Huatabampo	25-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
35. Huépac	03-octubre-2018	05-noviembre-2018	1010-1015
36. Imuris	28-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
37. La Colorada	28-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
38. Magdalena	27-septiembre-2018	05-noviembre-2018	957-962
39. Mazatán	27-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
40. Moctezuma	02-octubre-2018	05-noviembre-2018	918-923
41. Naco	26-septiembre-2018	05-noviembre-2018	851-856
42. Nácori Chico	03-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
43. Nacozari de García	25-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
44. Navojoa	25-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
45. Nogales	25-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
46. Onavas	28-septiembre-2018	05-noviembre-2018	1118-123 (sic)
47. Opodepe	09-octubre-2018	05-noviembre-2018	1231-1237
48. Oquitoa	28-septiembre-2018	05-noviembre-2018	932-937



49. Pitiquito	02-octubre-2018	05-noviembre-2018	1167-1172
50. Puerto Peñasco	02-septiembre-2018	No contestó la demanda (Municipio actor)	-----
51. Quiriego	05-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
52. Rayón	02-octubre-2018	05-noviembre-2018	1130-1135
53. Rosario	25-septiembre-2018	05-noviembre-2018	878-883
54. Sahuaripa	04-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
55. San Felipe de Jesús	03-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
56. San Ignacio Río Muerto	25-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
57. San Javier	28-septiembre-2018	05-noviembre-2018	969-974
58. San Luis Río Colorado	24-septiembre-2018	24-noviembre-2018	610-613
59. San Miguel de Horcasitas	26-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
60. San Pedro de la Cueva	27-septiembre-2018	05-noviembre-2018	943-948
61. Santa Ana	28-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
62. Santa Cruz	15-septiembre-2018	05-noviembre-2018	1022-1027
63. Sáric	28-septiembre-2018	05-noviembre-2018	1195-1200
64. Soyopa	28-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
65. Suaqui Grande	28-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
66. Tepache	04-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
67. Trincheras	28-septiembre-2018	05-noviembre-2018	1064-1069
68. Tubutama	28-septiembre-2018	05-noviembre-2018	998-1003
69. Ures	02-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
70. Villa Hidalgo	25-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----



71. Villa Pesqueira	27-septiembre-2018	No contestó la demanda	-----
72. Yécora	07-diciembre-2018	No contestó la demanda	-----

OCTAVO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora. El Poder Ejecutivo del Estado de Sonora presentó, por conducto del subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, su contestación a la demanda mediante escrito recibido el siete de noviembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹

NOVENO.—Contestación de la demanda del Congreso del Estado de Sonora. Mediante escrito recibido el dos de noviembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso del Estado de Sonora presentó, por conducto de la presidenta de su mesa directiva, la contestación a la demanda de la presente controversia constitucional.²

No obstante, dado que el Congreso del Estado de Sonora omitió acompañar los antecedentes legislativos de la Ley 288, mediante acuerdo dictado el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, se requirió a dicho órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes de la citada norma impugnada, requerimiento que fue atendido mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de noviembre de dos mil dieciocho, por conducto del delegado autorizado por el Congreso del Estado de Sonora.³

DÉCIMO.—Retorno del asunto. Dado el término del periodo constitucional en el ejercicio del cargo de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y considerando la conexidad entre la presente controversia constitucional y la diversa 175/2018, a cargo del Ministro José Fernando Franco González Salas, es que

¹ A fojas 1257 a 1355 del expediente.

² A fojas 773 a 775 del expediente.

³ A foja 1357 del expediente.



mediante acuerdo de once de marzo de dos mil diecinueve le fue turnado a dicho Ministro el expediente de esta controversia constitucional.⁴

No obstante, toda vez que la Ministra Yasmín Esquivel Mossa asumió la ponencia que correspondía a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, mediante acuerdo dictado el diecinueve de marzo de dos mil diecinueve por el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, el expediente de la presente controversia le fue retornado a la citada Ministra como instructora del procedimiento.⁵

DÉCIMO PRIMERO.—Cierre de instrucción. Agotado el trámite respectivo, el trece de febrero de dos mil veinte se celebró la audiencia 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 ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁶

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁸ y punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte

⁴ A foja 1755 del expediente.

⁵ A foja 1757 del expediente.

⁶ A foja 3380 del expediente.

⁷ **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."

⁸ **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."



de Justicia de la Nación,⁹ porque en el caso la parte actora es un Municipio que impugna diversos artículos de la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora aprobadas por el Congreso y la mayoría de los Municipios de dicha entidad federativa.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos y normas reclamadas.** A efecto de establecer la materia de análisis de la presente controversia constitucional, debe acudirse al escrito inicial de demanda, del cual se advierte que el promovente hace valer cuestionamientos sobre ciertos actos concretos realizados en el curso del proceso legislativo del que derivó la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, siendo éstos los siguientes:

Autoridad señalada por el Municipio actor como emisora del acto	Acto reclamado
Diputación Permanente ¹⁰	La expedición de la Ley Número 288 de acuerdo con el contenido de la publicación oficial aparecida en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, el trece de agosto de dos mil dieciocho.
Gobernadora del Estado de Sonora	La orden de publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, de la Ley Número 288.
Director general del Boletín Oficial y Archivo de Gobierno ¹¹	La publicación de la Ley Número 288 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora correspondiente al Tomo CCII, Número 13, Sección II, correspondiente al mismo día 13 de agosto de 2018.

⁹ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

¹⁰ Por acuerdo de doce de septiembre de dos mil dieciocho, se determinó no tener como demandada a la Diputación Permanente por tratarse de un órgano subordinado al Poder Legislativo del Estado de Sonora.

¹¹ Por acuerdo de doce de septiembre de dos mil dieciocho, se determinó no tener como demandado al director general del Boletín Oficial y Archivo de Gobierno, por tratarse de un órgano subordinado al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.



Si bien el Municipio actor dirige cuestionamientos particulares a cada uno de los actos mencionados, este Tribunal Pleno advierte que tales actuaciones fueron realizadas por diversas instancias subordinadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora en razón del procedimiento de reformas a la Constitución Política de dicha entidad federativa, de ahí que, al ser parte integrante de este último, su impugnación no puede considerarse autónoma, sino como parte de aquella que se dirige al procedimiento mismo,¹² máxime que, en relación con tales actos, el Municipio no hace valer alguna transgresión a su ámbito de competencias constitucionales, lo cual encuentra apoyo en la tesis aislada **1a. CCLXVIII/2012 (10a.)** de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN TRATÁNDOSE DE UNA CONTROVERSA CONSTITUCIONAL O UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD."¹³

Por este motivo, el análisis de tales actos destacados de forma individual se abordará a partir de un análisis integral de las inconformidades que hace

¹² Lo anterior se advierte de lo manifestado en la página diez de la demanda donde se dice lo siguiente: "Se demanda la invalidez de tales actuaciones legislativas, incluyendo las correspondientes a la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, llevadas a cabo en el desarrollo del proceso legislativo seguido que llevaron a la expedición de la Ley 288 impugnada, la remisión al Ejecutivo Estatal para su intervención en dicho proceso, de una ley expedida por la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora."

¹³ "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN TRATÁNDOSE DE UNA CONTROVERSA CONSTITUCIONAL O UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. En la jurisprudencia P./J. 35/2004, de rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.', el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que en la acción de inconstitucionalidad los actos integrantes del procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general resultante, por lo que es improcedente impugnar individualmente cada fase de éste, pues no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través de su análisis conjunto con motivo de la publicación de la norma, porque es hasta ese momento cuando los actos adquieren definitividad. Ahora bien, a diferencia de lo anterior, en la controversia constitucional las fases del procedimiento legislativo pueden reclamarse sin que pueda alegarse falta de definitividad, ya que en este medio de control no hay limitación a la impugnación de normas generales, lo que permite atacar actos concretos que integran cada una de las fases del procedimiento legislativo, siempre que lo hagan los poderes legitimados por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y éstos aleguen una transgresión a su ámbito constitucional de competencias asignado.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, página 580, registro digital: 2002365).



valer el actor a dicho procedimiento considerando que los actos que lo conforman constituyen una unidad indisoluble con la norma general que emanó del mismo, lo cual tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 129/2001, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."¹⁴

Por otra parte, de lo expuesto en el segundo concepto de invalidez se advierte que el Municipio actor realiza impugnaciones específicas a ciertos artículos reformados y adicionados por virtud de la Ley Número 288, al cuestionar la derogación de la declaración de procedencia para presidentes municipales, regidores y síndicos prevista en el artículo 143; las modificaciones al proceso para realizar adiciones y reformas a la Constitución Local regulado en el artículo 163; así como la introducción de los mecanismos de control de constitucionalidad local contemplados en el artículo 166, todos de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Cabe resaltar que, respecto del artículo 166 de la Constitución Local, el Municipio actor no hace valer vicios propios relacionados con su contenido, pues sus motivos de inconformidad respecto de este precepto los vincula con la forma en que fue aprobada la referida Ley Número 288, es decir, con las

¹⁴ "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL. 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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, registro digital: 188640).



transgresiones al proceso legislativo para su aprobación. Para mayor claridad, conviene destacar lo manifestado por el Municipio actor en las páginas 54 y 56 de su demanda:

"III. Se adicionó a la Constitución un régimen de control constitucional, previendo la resolución de conflictos de esa índole, en el ámbito local (artículo 166). Este sistema de control no existía en nuestro ámbito constitucional y resulta cuando menos sospechoso o faccioso, que las autoridades salientes, aplastadas por una mayoría contraria a sus preferencias políticas (En el Congreso Local, se eligieron 21 diputados de izquierda y sólo uno en contra e igual ocurrió en la representación ante el Congreso de la Unión, en que la misma fuerza opositora de izquierda obtuvo un triunfo arrollador).

"B) Ahora bien, bajo el régimen previsto en las dos anteriores modificaciones constitucionales,¹⁵ cuando menos el sistema de control constitucional previsto en el artículo 166, de la Constitución Local, debe ser reexaminado, ante las circunstancias reales en que se dieron estas reformas.¹⁶ de acuerdo a los argumentos generales que se vierten en el siguiente párrafo."¹⁷

En consecuencia, este Alto Tribunal llega a la convicción de que la materia de análisis en esta controversia la constituye la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora aprobadas por el Congreso con motivo de las violaciones al procedimiento legislativo hechas valer por el accionante; la derogación de la declaración de procedencia para presidentes municipales, regidores y síndicos que estaba prevista

¹⁵ Del escrito de demanda se advierte con la expresión "*Ahora bien, bajo el régimen previsto en las dos anteriores modificaciones constitucionales*", el actor se refiere a la derogación de la declaración de procedencia para los integrantes del Ayuntamiento, así como a las modificaciones al proceso de reforma a la Constitución Local, previstos en los artículos 146 y 163 de la Constitución Local.

¹⁶ El resaltado es propio.

¹⁷ En el "*siguiente párrafo*" que señala el actor, se dice que las reformas a los artículos 146 y 163 a la Constitución Local, constituyen obstáculos para que las siguientes Legislaturas puedan acordar cambios a "dichas normas", refiriéndose en este caso, a la derogación de la declaración de procedencia a los integrantes del Ayuntamiento, a las modificaciones al proceso de reforma a la Constitución Local, así como al sistema de control de constitucionalidad establecido en razón de la Ley Número 288 impugnada.



en el artículo 143; así como los artículos 163 y 166, todos de la Constitución Política del Estado de Sonora, precisándose que este último precepto será analizado en el contexto de los conceptos de invalidez relacionados con transgresiones al proceso legislativo.

TERCERO.—**Oportunidad.** En la presente controversia constitucional el Municipio actor impugna la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, por lo que al tratarse de una norma general se debe determinar la oportunidad del plazo para su impugnación en términos de lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸

De la lectura integral de la demanda se advierte que la norma general citada se controvierte con motivo de su publicación, por lo que es a partir del día siguiente de esa publicación que debe comenzar a realizarse el cómputo respectivo.

En este sentido, este Tribunal Pleno estima que la presente controversia se presentó de manera oportuna, conforme a lo siguiente:

- La Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora se publicó en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el **lunes trece de agosto de dos mil dieciocho**.
- De conformidad con el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria, el plazo de treinta días hábiles para la presentación de la demanda transcurrió del **martes catorce de agosto al martes veinticinco de septiembre de esa misma anualidad**.
- Deben descontarse los sábados cuatro, once, dieciocho y veinticinco de agosto, uno, ocho, quince y veintidós de septiembre; los domingos cinco, doce,

¹⁸ "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."



diecinueve y veintiséis de agosto, y dos, nueve, dieciséis y veintitrés de septiembre, además del viernes catorce de septiembre, todos del año dos mil dieciocho, por haber sido inhábiles conforme a lo establecido en los artículos 2 de la ley reglamentaria y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

• Por tanto, si la demanda se presentó el **martes once de septiembre de dos mil dieciocho** en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁹ se concluye que su presentación fue oportuna.

El cómputo anterior se refleja en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Agosto de 2018						
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Septiembre de 2018						
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11 ²⁰	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30						

¹⁹ Sello de recepción visible al reverso de la foja 81 del expediente.

²⁰ Día de la recepción de la demanda visible al reverso de la foja 81 del expediente.



CUARTO.—**Legitimación activa.** En este apartado se analizará la legitimación del Municipio actor.

De acuerdo con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²¹ 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 o de disposiciones de carácter general.

Por su parte, de conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,²² **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, la demanda fue suscrita por Ernesto Roger Munro Jr., en su carácter de presidente municipal del Ayuntamiento de Puerto Peñasco, en el Estado de Sonora, quien acredita su cargo con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamiento, de fecha diez de junio de dos mil quince, emitida por el Consejo Municipal Electoral (Municipio de Puerto Peñasco), del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora.²³

²¹ **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."

²² **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."

²³ A fojas 82 y 83 del expediente.



Si bien en términos de lo dispuesto en el artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora,²⁴ corresponde al síndico del Ayuntamiento ejercer la representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico, de lo establecido en el artículo 61, fracción III, inciso K), de ese mismo ordenamiento,²⁵ se observa que el Ayuntamiento cuenta entre sus atribuciones con la de nombrar apoderados y representantes generales o especiales que hagan valer los derechos que correspondan al Municipio, lo anterior sin perjuicio de las facultades que la ley en comento confiere al síndico municipal.

Ahora bien, de la certificación del acuerdo número doce adoptado en la trigésima séptima sesión ordinaria del Cabildo del Ayuntamiento de Puerto Peñasco Sonora, celebrada el siete de septiembre de dos mil dieciocho, se advierte la autorización otorgada al presidente municipal del referido Ayuntamiento para llevar a cabo los procedimientos necesarios y realizar las demandas, controversias constitucionales, recursos de inconstitucionalidad y cualquier otro medio de defensa para impugnar la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, lo anterior con fundamento en el artículo 61, fracción III, inciso K), de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora.²⁶

²⁴ "Artículo 70. El síndico del Ayuntamiento, tendrá las siguientes obligaciones: ...

"II. La representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico, debiendo informarle trimestralmente de todos los asuntos referidos."

²⁵ "Artículo 61. Corresponde al Ayuntamiento las competencias y funciones siguientes: ... III. En el ámbito administrativo: ... K) Nombrar apoderados y representantes generales o especiales que hagan valer los derechos que correspondan al Municipio, sin perjuicio de las facultades que esta ley confiere al síndico municipal."

²⁶ Dicha certificación obra en la foja 92 del expediente cuyo texto es el siguiente:

"El C. Lic. Raúl Gerardo Celaya Nuñez, secretario del XXII H. Ayuntamiento de Puerto Peñasco, Sonora.

"Certifica y hace constar: Que en acta de Cabildo número setenta y siete de fecha siete de septiembre del año dos mil dieciocho. Correspondiente a la trigésima séptima sesión ordinaria de Cabildo; en relación al punto número doce del orden del día se dictó el siguiente:

"Acuerdo Número Doce

"Por cumplir con los requisitos de ley en términos del artículo 61, fracción III, inciso K) de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, el H. Ayuntamiento de Puerto Peñasco, Sonora acuerda:



En virtud de lo anterior, se reconoce legitimación procesal activa al presidente del Ayuntamiento del Municipio actor, pues, además, no existe prueba en contrario que permita arribar a una conclusión opuesta, lo cual encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁷

Cabe señalar que al dar contestación a la demanda el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora consideró que la controversia constitucional propuesta por el Municipio de Puerto Peñasco resulta improcedente, pues quien comparece en su nombre adolece de facultades para representar legalmente al Municipio, ya que en el acta de Cabildo de fecha siete de septiembre de dos mil dieciocho sólo se le instruyó para *"llevar a cabo los procedimientos necesarios para ello y se realicen las demandas, controversias constitucionales, recursos de inconstitucionalidad y cualquier otro medio de defensa para ello a nombre del Municipio de Puerto Peñasco Sonora"*, lo cual no implica que se le hayan conferido facultades de representación, pues dicho acuerdo sólo autorizó realizar procedimientos, pero no representar legalmente al Ayuntamiento en el presente asunto.

La causa de improcedencia alegada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora resulta **infundada**, pues de la autorización otorgada por el Ayuntamiento

"Primero: Se emite el voto en contra de la iniciativa de Ley Numero 288, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora.

"Segundo: Se solicite la impugnación legal de la iniciativa y se autoriza al C. Presidente municipal y al secretario del H. Ayuntamiento para llevar a cabo los procedimientos necesarios para ello y se realicen demandas, controversias constitucionales, recursos de inconstitucionalidad y cualquier otro medio de defensa para ello a nombre del Municipio de Puerto Peñasco, Sonora.

"Expídase el presente acuerdo y cúmplase en todo su contenido.

"Lo anterior, según consta en el Acta de Cabildo señalada con antelación, encontrándose la misma en los archivos de esta dependencia municipal.

"Esta certificación se hace en debido cumplimiento al artículo 89, fracción VI, de la Ley No. 75 de Gobierno y Administración Municipal, en la ciudad de Puerto Peñasco, Sonora, a los siete días del mes de septiembre del año de dos mil dieciocho.

"Atentamente

"Lic. Raúl Gerardo Celaya Núñez

Secretario del H. Ayuntamiento"

²⁷ "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."



del Municipio actor se advierte que sí fue la intención de dicho órgano colegiado el otorgar al presidente municipal la facultad de representar los intereses del Municipio actor en la presente controversia constitucional.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Ahora se analizará la legitimación de la parte demandada, por ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción en tanto está obligada por la ley a satisfacer la pretensión de la parte actora en caso de que ésta resulte fundada.

Por lo que corresponde al Poder Legislativo Local, este tiene el carácter de demandado, pues, en términos del artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora, tuvo intervención en el proceso legislativo que culminó con la expedición de la ley impugnada, por lo que compareció a esta controversia constitucional por conducto de la presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, personalidad que acreditó mediante la circular número dos de fecha veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho.²⁸

Considerando que, en términos del artículo 66, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora cuenta con la atribución de fungir como representante legal del citado órgano legislativo, corresponde reconocer legitimación pasiva tanto al citado órgano legislativo, como procesal a quien comparece en su representación.

El Poder Ejecutivo del Estado de Sonora tiene el carácter de demandado pues en términos de lo señalado en el artículo 79, fracción I, de la Constitución Política de la citada entidad federativa, el gobernador del Estado promulgó y ordenó la publicación de la ley impugnada, por lo que compareció a esta controversia constitucional por conducto del subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, quien acreditó su cargo con copia certificada del nombramiento otorgado por

²⁸ Visible en la foja 776 del expediente.



la gobernadora del Estado de Sonora fechado el veinticinco de agosto de dos mil dieciséis.²⁹

De acuerdo con el artículo 23 Bis de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, la Secretaría de la Consejería Jurídica es la encargada de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado a cuyo titular se le denominará consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado. En particular, la fracción II del citado precepto señala que será atribución de dicha dependencia representar legalmente al titular del Ejecutivo del Estado y a la administración pública estatal ante cualquier autoridad judicial o administrativa en toda clase de juicios, acciones, controversias, procedimientos, indagatorias o requerimientos, pudiendo delegar ésta, en subalternos o terceros.

Por su parte, en el artículo 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado, se dispone que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, así como para atender las funciones de control y evaluación que le corresponden a la Secretaría de la Consejería Jurídica, su titular será apoyado por las subsecretarías y unidades administrativas que se indican en el precepto invocado, encontrándose entre ellas la Subsecretaría de lo Contencioso.

Según se prescribe en el artículo 10, fracción X, del antes citado reglamento interior, a la subsecretaría de lo contencioso le corresponde ejercer la facultad prevista en la fracción XII del artículo 9 de dicho reglamento, que le permite representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado, a las dependencias y organismos de la administración pública estatal directa o descentralizada ante autoridades administrativas o judiciales federales, estatales o municipales en acciones, controversias, juicios, procedimientos, requerimientos y en general en cualquier asunto donde se tenga interés, injerencia, sea parte, incluyendo todos los derechos procesales o procedimentales que reconozcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes, reglamentos o manuales que se reconocen a las partes.

²⁹ A foja 1356 del expediente.



En vista de lo anterior, se reconoce legitimación pasiva tanto al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, así como procesal a quien comparece en su representación.

Finalmente, en lo que corresponde a los Municipios de Aconchi, Agua Prieta, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Atil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benito Juárez, Benjamín Hill, Caborca, Cajeme, Cananea, Carbó, La Colorada, Cucurpe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Guaymas, Hermosillo, Huachinera, Huásabas, Huatabampo, Huépac, Imuris, Magdalena, Mazatán, Moctezuma, Naco, Nácori Chico, Nacozari de García, Navojoa, Nogales, Onavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Javier, San Ignacio Río Muerto, San Luis Río Colorado, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Ana, Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Ures, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, todos integrantes del Estado de Sonora, tienen el carácter de demandados en virtud de que, con fundamento en el artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora, intervinieron en el proceso legislativo que culminó en la aprobación de la ley impugnada.

En este sentido, los Municipios que contestaron oportunamente la demanda comparecieron a la presente controversia constitucional por conducto de su respectivo síndico, a quien en términos del artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora corresponde ejercer la representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico, por lo que se reconoce legitimación pasiva a los respectivos Municipios, y procesal a quien oportunamente compareció, respectivamente, en su representación.

SEXTO.—Causales de improcedencia. Este Tribunal Pleno advierte de oficio que, en el presente caso, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción II, en relación con 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, en lo que concierne a las siguientes disposiciones de la citada ley impugnada:



- Artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, en la porción normativa que dice: "En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente.", dado que esta fue declarada inválida en la acción de inconstitucionalidad 74/2018, resuelta por este Tribunal Pleno en su sesión celebrada el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.

- Artículos 31, párrafo tercero, en su porción normativa "coalición o candidatura común"; y 166, párrafo tercero, fracción II, párrafo primero, en la porción normativa "las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", de la Constitución Política del Estado de Sonora, toda vez que fueron declaradas inválidas en la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018, resueltas por este Tribunal Pleno en su sesión correspondiente al siete de octubre de dos mil diecinueve.

Es menester precisar que, si bien en la controversia constitucional 175/2018, promovida por el Municipio de Caborca, Estado de Sonora, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión celebrada el quince de febrero de dos mil veintiuno, se declaró la invalidez del artículo 64, fracción XXIV, en su porción normativa "**o no aprobar**", de la Constitución Local, reformado mediante la Ley Número 288, ello no permite tener por actualizada la causa de improcedencia por cesación de efectos respecto de la parte declarada inválida, pues en términos del punto resolutivo cuarto de la sentencia de la citada controversia constitucional,³⁰ tal invalidez sólo tiene efectos entre las partes, por lo que el mencionado precepto sigue produciendo sus efectos en lo concerniente al Municipio actor.

Finalmente, como se adelantó en el considerando segundo de esta sentencia, es menester precisar que, si bien respecto del artículo 166 de la Constitución Política del Estado de Sonora no se formularon en su contra planteamientos de invalidez por vicios propios, no cabe sobreseer respecto de dicho precepto por

³⁰ Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



ese motivo, pues atendiendo a lo expresado en la demanda se advierte que sí cuestiona tal disposición, pero en el contexto de las transgresiones al proceso legislativo seguido para su aprobación, esto es, como producto derivado de la Ley Número 288 que impugna el Municipio actor, por lo que en ese marco se procederá a su estudio.

Al no haberse hecho valer por las partes alguna otra causal de improcedencia ni advertirse de oficio alguna otra por este Tribunal Pleno, lo procedente es entrar al estudio de fondo de la cuestión planteada.

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

Considerando	Tema
Octavo	Presuntas violaciones cometidas en el proceso legislativo del que derivó la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora.
Noveno	Análisis de los planteamientos de invalidez relacionados con la derogación de la figura de la declaración de procedencia para funcionarios municipales.
Décimo	Análisis de los planteamientos de invalidez relacionados con la modificación al proceso de reforma a la Constitución Política del Estado de Sonora.

Atendiendo a la metodología de estudio aprobada por este Tribunal Pleno en la jurisprudencia **P./J. 42/2007**, de rubro: "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).", en primer lugar se analizarán los planteamientos relacionados con violaciones al proceso legislativo, por ser de carácter preferente, pues de resultar fundados tendrían un efecto invalidante sobre la totalidad de las normas impugnadas.³¹

De ser el caso, posteriormente se analizarían los cuestionamientos de validez expuestos por el Municipio actor en contra de los artículos 146 (derogación de la figura de declaración de procedencia para miembros de los Ayuntamientos) y 163 (modificaciones al proceso de reforma de la Constitución Local), ambos de la Constitución Política del Estado de Sonora.

OCTAVO.—Presuntas violaciones en el proceso legislativo del que derivó la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora. El Municipio actor señala que en la aprobación de la Ley Número 288, que reforma, deroga y adiciona

³¹ "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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, registro digital: 172559).



diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, se transgredió el principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, pues una vez que fue aprobada la referida ley de reformas por el Congreso Local y la mayoría de los Ayuntamientos del Estado de Sonora, fue la Diputación Permanente del Congreso quien aprobó y expidió en definitiva dicho ordenamiento, a pesar de carecer de facultades para ello.

Aduce también que en el oficio 7797-I/18, por el cual se le requirió pronunciarse respecto de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso Local, no se señaló algún plazo para ello, agregando que entre el momento en que se le entregó dicho oficio, esto es, el nueve de agosto de dos mil dieciocho, y la fecha de publicación de la ley impugnada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, sólo medió un día hábil, esto es, el viernes diez de agosto de esa anualidad a pesar de que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Gobierno y Administración Municipal, la cita para una sesión del Ayuntamiento debe realizarse con una anticipación de, al menos, cuarenta y ocho horas al día en que ésta vaya a celebrarse.

Menciona también que la publicación de la convocatoria para la celebración a la sesión extraordinaria del Congreso donde se aprobó la Ley Número 288, se realizó el martes siete de agosto de dos mil dieciocho en una edición especial del Boletín Oficial del Gobierno del Estado sin justificar la urgencia para ello, pues de forma ordinaria las inserciones en ese medio se llevan a cabo los lunes y jueves.

Finalmente, dice que la celeridad con la que se aprobó la Ley Número 288 sólo cabe entenderla como una medida de los Poderes Locales para mantener su influencia y criterios de gobierno más allá del periodo en que fueron electos, como una forma de contrarrestar la voluntad popular que en las elecciones celebradas en el año de dos mil dieciocho dieron un giro profundo hacia la izquierda, lo que llevó a las autoridades del Estado a acelerar el proceso legislativo, a pesar de que en la reforma constitucional aprobada se incluyeron temas que requerían una reflexión profunda y plena participación de la sociedad.

En este contexto, señala que la premura para aprobar las reformas a la Constitución Local tuvo por propósito evitar que éstas fueran impugnadas por



el Congreso del Estado que fue electo en los comicios celebrados en el año de dos mil dieciocho, pues al entrar en vigor tales disposiciones el catorce de agosto de dos mil dieciocho, el plazo para controvertir tales reformas fenecería el doce de septiembre de ese mismo año, esto es, menos de tres días antes de que concluyera la Legislatura que las emitió, lo que explica el actuar de urgencia que impulsó este cambio legislativo.

Los anteriores planteamientos de invalidez resultan **infundados**.

El proceso legislativo para la reforma y adición de la Constitución Política del Estado de Sonora que estaba vigente al momento de la aprobación de la ley impugnada era el siguiente:

El artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora señalaba que, para que dicho ordenamiento pudiera ser adicionado o reformado, se requería que las adiciones o reformas fueran acordadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso Local y aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado. Para tal efecto, los referidos Ayuntamientos debían pronunciarse en favor o en contra de las adiciones o reformas propuestas dentro del término de sesenta días a partir de que el Congreso del Estado de Sonora se las hubiera notificado.³²

Además de la disposición antes citada, el desenvolvimiento de las diversas fases del procedimiento legislativo para la reforma a la Constitución Política del Estado de Sonora se encuentra regulado sustancialmente tanto en la referida Constitución como en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, las cuales se describen a continuación.

1. Iniciativa. De acuerdo con lo señalado en el artículo 53, de la Constitución Política del Estado de Sonora, el derecho de iniciar leyes corresponde al

³² "Artículo 163. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros de un Congreso y aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado.

"Los Ayuntamientos deberán pronunciarse a favor o en contra de las adiciones o reformas a la Constitución dentro del término de 60 días a partir de que el Congreso se las notifique."



Ejecutivo del Estado; al Supremo Tribunal de Justicia; a los diputados del Congreso de Sonora; a los Ayuntamientos del Estado; así como a los ciudadanos que representen el 1% del total inscritos en el Padrón Estatal Electoral.³³ De esta forma, cualquiera de los sujetos antes descritos tienen la posibilidad de presentar una iniciativa de reforma a la Constitución Local con la acotación de que, tratándose del Supremo Tribunal de Justicia, sólo podrá hacerlo cuando la materia de la reforma corresponda al ramo de justicia.³⁴

2. Turno a comisión. Según lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución Política del Estado de Sonora, las iniciativas que son presentadas por el Ejecutivo del Estado, así como las del Supremo Tribunal de Justicia, pasan para su dictamen a la comisión o comisiones correspondientes. Las que presenten los demás sujetos legitimados para presentar iniciativas deben sujetarse a los trámites que establezca la legislación secundaria, los cuales sólo pueden ser dispensados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.³⁵

3. Dictamen en comisiones. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 82,³⁶ 92, primer párrafo;³⁷ 93,³⁸ 94, fracciones I y IV;³⁹ 97⁴⁰ y 100,⁴¹ de la

³³ **"Artículo 53.** El derecho de iniciar leyes compete:

"I. Al Ejecutivo del Estado.

"II. Al Supremo Tribunal de Justicia.

"III. A los diputados al Congreso de Sonora.

"IV. A los Ayuntamientos del Estado.

"V. A los ciudadanos que representen el 1% del total inscrito en el Padrón Estatal Electoral, conforme a los términos que establezca la ley."

³⁴ Constitución Política del Estado de Sonora. "Artículo 54. El Supremo Tribunal sólo podrá iniciar leyes en el Ramo de Justicia."

³⁵ **"Artículo 55.** Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo o por el Supremo Tribunal pasarán desde luego a comisión. Todas las demás deberán sujetarse a los trámites que establezca la legislación secundaria, trámites que sólo podrán ser dispensados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes."

³⁶ **"Artículo 82.** Las comisiones del Congreso del Estado son órganos colegiados que se integran por diputados, cuyas funciones son las de analizar y discutir las iniciativas de ley, de decreto y demás asuntos que le sean turnados por el pleno del Congreso del Estado para elaborar, en su caso, los dictámenes correspondientes."

³⁷ **"Artículo 92.** La competencia de las Comisiones de Dictamen Legislativo es la que se deriva de su denominación, así como de las normas que rigen el funcionamiento del Congreso del Estado; para el efecto, se designarán las siguientes comisiones:"

³⁸ "Artículo 93. Además de las comisiones establecidas en el artículo anterior, el Congreso del Estado podrá designar otras, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, las cuales



Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, las iniciativas de leyes de reforma a la Constitución Local se turnan a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y, de ser el caso, a aquellas comisiones que fueren designadas por el Congreso del Estado, las que deberán proceder a su análisis, estudio, discusión y dictaminación. El dictamen correspondiente debe ser presentado al Congreso del Estado dentro del plazo improrrogable de cuarenta y cinco días contados a partir del día en que las comisiones hubieran recibido el asunto, firmado por la mayoría de los diputados integrantes de la comisión de turno.

4. Lecturas del dictamen. De acuerdo con los artículos 126, 127 y 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora,⁴² una vez aprobado

tendrán las facultades y atribuciones que expresamente les señale el acuerdo del pleno que las establezca o las que deriven de su denominación."

³⁹ "Artículo 94. Las Comisiones de Dictamen Legislativo tienen las siguientes atribuciones:

"I. Recibir, analizar, estudiar, discutir y dictaminar los asuntos que les turne el pleno del Congreso del Estado;

"II. ...

"III. ...

"IV. Presentar al pleno del Congreso del Estado los dictámenes e informes y demás documentos relativos a los asuntos que les son turnados o remitidos;

"V a IX."

⁴⁰ "Artículo 97. Las Comisiones deberán presentar sus dictámenes, respecto de los asuntos que les sean turnados, dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que los hubieren recibido, cuando se trate de acuerdos o decretos y dentro de los cuarenta y cinco días hábiles cuando traten sobre iniciativas para crear leyes secundarias nuevas o modificaciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, sin que dichos plazos puedan ser prorrogables.

"La caducidad legislativa se entenderá como el desechamiento de facto de toda iniciativa no dictaminada en el plazo de un año, contado a partir de que es turnada a la Comisión de Dictamen Legislativo. Esta figura no aplicará a las iniciativas referidas en el artículo 53, fracciones I, II, IV y V de la Constitución Política del Estado. Tampoco aplica para las denuncias de juicio político o de inicio de un procedimiento de declaratoria de procedencia."

⁴¹ "Artículo 100. Para que exista dictamen de comisión, éste deberá estar firmado por la mayoría de los diputados que la integran. El diputado que disienta de la mayoría deberá presentar su voto particular por escrito en forma complementaria al dictamen de la comisión, debiendo someterse conjuntamente éstos al conocimiento del pleno del Congreso del Estado de acuerdo al procedimiento establecido en la presente ley.

"De no presentarse voto particular se presume que se suma a la mayoría de votos contenidos en el dictamen."

⁴² "Artículo 126. Los dictámenes de las comisiones ya sean de ley, de decreto o de acuerdo se sujetarán a dos lecturas: la primera se les dará al darse cuenta de ellos al pleno del Congreso del Estado y, la segunda, en la sesión siguiente. Después de la segunda lectura, la presidencia señalará la fecha para debates.



el dictamen de la ley de reforma a la Constitución Local, éste debe ser sujeto a dos lecturas previas a su debate. La primera, cuando se dé cuenta del dictamen al Pleno del Congreso del Estado; y la segunda, en la sesión siguiente. Después de la segunda lectura, la presidencia del Congreso debe señalar la fecha para la realización del debate correspondiente.

La primera lectura sólo puede dispensarse en el supuesto de que el dictamen se haya publicado en la Gaceta Parlamentaria, cuando menos, el día anterior a la sesión de que se trate, debiendo además ser aprobado previamente por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

La segunda lectura sólo podrá dispensarse en los casos de urgencia notoria, de obvia resolución, o bien, cuando esté próximo a terminar un periodo de sesiones, la cual exige además la aprobación por el voto de las terceras partes de los diputados presentes en la sesión. En caso de dispensarse la segunda lectura, la discusión sobre el dictamen de la ley de reforma a la Constitución del Estado se realizará en la misma sesión en que se aprobó la dispensa.

5. Discusión en el Pleno. De acuerdo con el artículo 135, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora,⁴³ una vez realizadas las dos lecturas del dictamen o, en su caso, después de que se haya dispensado su trámite, el proyecto deberá ser debatido primero en lo general y, sólo después de ello, en lo particular. Cuando el proyecto conste de un solo artículo o punto será discutido de una sola vez.

"Los dictámenes podrán ser objeto de dispensa de primera lectura sólo en el supuesto de que se hayan publicado en la Gaceta Parlamentaria, cuando menos, el día anterior al de la sesión de que se trate y previa aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura."

"Artículo 127. En los casos de urgencia notoria, o de obvia resolución, o cuando esté próximo a terminar un periodo de sesiones, el pleno del Congreso del Estado podrá dispensar el trámite de segunda lectura a que se refiere el artículo anterior.

"Artículo 128. El trámite de segunda lectura sólo podrá dispensarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión. Al dispensarse este trámite, la discusión se realizará en la misma sesión en que se dispensó el trámite de referencia."

⁴³ **"Artículo 135.** Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, los proyectos de ley, de decreto o de acuerdo se discutirán primero en lo general, o sea sobre la conveniencia o no de aprobar el citado proyecto, y después en lo particular cada uno de sus artículos o puntos. Cuando el proyecto conste de un solo artículo o punto será discutido una sola vez."



6. Aprobación del proyecto de ley en el Congreso del Estado. Según lo señalado en el artículo 163 de la Constitución Local, para que las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora sean aprobadas, se requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso Local. De ser así, el proyecto se remite a los setenta y dos Ayuntamientos que forman parte del Estado de Sonora para su aprobación.

7. Aprobación de los Ayuntamientos. En el citado artículo 163 de la Constitución Local se señala que para que las reformas o adiciones propuestas a dicho ordenamiento sean parte de ésta, deben ser aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado, quienes cuentan con un término de sesenta días contados a partir de que el Congreso se las notifique para acordar su aprobación o rechazo.

8. Publicación del decreto de reformas. En caso de que el proyecto de Ley de reforma a la Constitución del Estado haya sido aprobado en los términos del artículo 163 de dicho ordenamiento, este deberá ser promulgado por el Gobernador del Estado, quien deberá ordenar su publicación sin hacer observación alguna, según se desprende de lo señalado en los artículos 61 y 79, fracción I, de la Constitución Local.⁴⁴

Una vez descritas las fases del procedimiento legislativo para la reforma o adición a la Constitución Política del Estado de Sonora vigentes al momento de aprobarse la ley impugnada, a continuación se narrarán las condiciones que en esa misma época se disponía que debían satisfacerse para que el Congreso de dicha entidad federativa pudiera sesionar y, por ende, adoptar decisiones válidamente, haciendo énfasis en las sesiones extraordinarias del órgano legislativo, toda vez que la Ley Número 288 impugnada fue aprobada durante una de éstas.

⁴⁴ **Artículo 61.** El Ejecutivo no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso cuando éste funja como Colegio Electoral o como jurado. Tampoco podrá hacer observaciones a los decretos que convoquen a elecciones ni a aquéllos que reformen esta Constitución y la Ley Orgánica del Congreso del Estado."

Artículo 79. Son facultades y obligaciones del gobernador:

"I. Promulgar sin demora las leyes y decretos, y los acuerdos en su caso; ejecutarlos y hacer que se ejecuten; y formar en la parte administrativa y de conformidad con las disposiciones de la ley, los reglamentos necesarios para la exacta observancia de los mismos."



Integración y quórum. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 31, párrafos primero y segundo, y 36, de la Constitución Local,⁴⁵ el Congreso del Estado se conforma por veintidós diputados electos por el principio de mayoría relativa y hasta por doce diputados electos por el principio de representación proporcional, los cuales tienen idéntica categoría e igualdad de derechos y deberes. Para que el Congreso pueda ejercer su encargo, deben estar presentes, al menos, más de la mitad del número total de sus miembros.

No obstante, cabe resaltar que, tratándose de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, en términos de lo dispuesto en el artículo 163 de dicho ordenamiento, para que las que se propongan sean parte de la misma, se requiere que sean aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso de dicha entidad federativa.

Periodos de sesiones del Congreso. De acuerdo con los artículos 41, 43 y 44 de la Constitución del Estado de Sonora⁴⁶ el Congreso de la citada entidad federativa tiene, durante el año, dos periodos de sesiones ordinarias y dos periodos de sesiones extraordinarias.

⁴⁵ **Artículo 31.** El Congreso del Estado estará integrado por 21 diputados propietarios y sus respectivos suplentes, electos en forma directa por el principio de mayoría relativa, en igual número de distritos uninominales y hasta por 12 diputados electos por el principio de representación proporcional.

"Los diputados electos por mayoría relativa y los electos por el principio de representación proporcional, siendo ambos representantes del pueblo, tendrán idéntica categoría e igualdad de derechos y deberes."

Artículo 36. El Congreso no podrá abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros."

⁴⁶ **Artículo 41.** El Congreso tendrá, durante el año, dos periodos de sesiones ordinarias y dos periodos de sesiones extraordinarias. Los periodos de sesiones ordinarias serán: el primero desde el 01 de septiembre hasta el 15 de diciembre y, el segundo, desde el día 01 de febrero hasta el 30 de abril. Ambos periodos podrán prorrogarse. Los periodos de sesiones extraordinarias serán: el primero desde la terminación del primer periodo de sesiones ordinarias hasta el 31 de enero y, el segundo, desde la terminación del segundo periodo de sesiones ordinarias hasta el 31 de agosto."

Artículo 43. El Congreso tendrá sesiones extraordinarias siempre que la Diputación Permanente lo convoque para ello."

Artículo 44. En sesiones extraordinarias el Congreso se ocupará exclusivamente del asunto o asuntos que exprese la convocatoria respectiva y de los que se califiquen de urgentes, por el voto de las dos terceras partes de los diputados que concurran."



El primer periodo de sesiones ordinarias tiene lugar del 1 de septiembre hasta el 15 de diciembre. El segundo periodo de sesiones ordinarias se realiza desde el 1 de febrero hasta el 30 de abril. Ambos periodos pueden ser prorrogados.

El primer periodo de sesiones extraordinarias abarca desde la terminación del primer periodo de sesiones ordinarias hasta el 31 de enero. El segundo periodo de sesiones extraordinarias tiene lugar desde la terminación del segundo periodo de sesiones ordinarias hasta el 31 de agosto. El Congreso tendrá sesiones extraordinarias siempre que sea convocado por la Diputación Permanente. Durante los periodos de sesiones extraordinarias el Congreso sólo puede ocuparse de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva y de los que se califiquen de urgentes por el voto de las dos terceras partes de los diputados que concurren.

Diputación Permanente. Según se ordena en el artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Sonora,⁴⁷ durante los periodos extraordinarios, por mayoría de votos del Congreso se nombra una Diputación Permanente compuesta de tres miembros propietarios y dos suplentes, la cual durará hasta el nuevo periodo ordinario de sesiones. La Diputación Permanente ejerce las facultades que se establecen en el artículo 66 de la Constitución Local, entre las que se encuentra la de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en los supuestos descritos en sus fracciones VII Bis y X.⁴⁸

⁴⁷ **"Artículo 65.** El mismo día en que el Congreso deba cerrar sus sesiones, antes de entrar en receso nombrará por mayoría de votos y en escrutinio secreto, una Diputación Permanente compuesta de tres miembros propietarios y dos suplentes, que durará hasta el nuevo periodo ordinario de sesiones. El primero y segundo de los miembros propietarios nombrados serán presidente y vice-presidente, respectivamente, de la diputación y el otro secretario. Los suplentes serán llamados a substituir indistintamente al propietario que falte.

"La Diputación Permanente no podrá ejercer sus funciones sin la concurrencia de tres de sus miembros."

⁴⁸ **"Artículo 66.** Son facultades de la Diputación Permanente:

"I a VII. ...

"VII Bis. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en cualquiera de los siguientes casos:

"A) Inmediatamente después de que la Diputación Permanente reciba uno o más dictámenes aprobados por las comisiones dictaminadoras que impliquen la creación, modificación, derogación o abrogación de una ley;

"B) En todos aquellos casos de la competencia del Congreso que a juicio de la Diputación Permanente sean de gravedad o urgencia;



Convocatoria a sesiones extraordinarias por la Diputación Permanente.

En términos de lo señalado en los artículos 76 y 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora,⁴⁹ cuando la Diputación Permanente convoque a sesiones extraordinarias al Congreso del Estado, deberá publicar la convocatoria correspondiente, cuando menos el día anterior a la fecha de la sesión, en el Boletín Oficial del Gobierno Estatal y en la Gaceta Parlamentaria y, opcionalmente, en los medios de circulación estatal.

Al inaugurarse una sesión extraordinaria, se deberá leer por uno de los secretarios de la Mesa Directiva del Congreso la convocatoria que haya sido publicada, y para el desarrollo de ésta se usarán los mismos procedimientos de las sesiones ordinarias.

Asentadas las premisas anteriores, corresponde analizar la forma en que se desarrolló el procedimiento legislativo relativo a la aprobación de la Ley Número 288 impugnada por el Municipio actor.

De acuerdo con las constancias que integran el expediente de la controversia constitucional 166/2018, así como de los datos que se obtuvieron de la página electrónica del Congreso del Estado de Sonora, cuyo contenido debe considerarse un hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 88

"C) Cuando se trate de faltas u omisiones cometidas por servidores públicos en la hipótesis de la fracción I del artículo 144 de esta Constitución; y,

"D) Cuando se trate de la comisión de los delitos de servidores públicos que se previenen por el primer párrafo del artículo 146 de esta Constitución.

"VIII a IX. ...

"X. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando el Ejecutivo lo solicite.

"XI."

⁴⁹ **Artículo 76.** La Diputación Permanente convocará al pleno del Congreso del Estado a sesiones extraordinarias conforme a lo que establece la Constitución Política del Estado, debiendo publicarse la convocatoria correspondiente, cuando menos el día anterior a la fecha de la sesión, en el Boletín Oficial del Gobierno Estatal y en la Gaceta Parlamentaria y, opcionalmente, en medios de circulación estatal."

Artículo 78. En el acto que celebre el pleno del Congreso del Estado para inaugurar una sesión extraordinaria se leerá, por uno de los secretarios, la convocatoria relativa que haya sido publicada y, para el desarrollo de ésta, se usarán los mismos procedimientos de las sesiones ordinarias."



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 tesis de jurisprudencia **P./J. 74/2006**, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.",⁵⁰ se observa que en el procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora tuvieron lugar los siguientes hechos.

1. Iniciativa. Las iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado de Sonora que dieron lugar a la Ley Número 288 impugnada fueron presentadas por los sujetos legitimados para ello en términos de lo dispuesto en el artículo 53 del citado ordenamiento, esto es, una de ellas por la gobernadora del Estado de Sonora, y la segunda, por los diputados integrantes de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, en ambos casos el **doce de julio de dos mil dieciocho**.

2. Turno a comisiones. En la sesión de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora celebrada el **trece de julio de dos mil dieciocho**, se acordó que las iniciativas de reforma a la Constitución Política Local presentadas por la gobernadora del Estado y por los integrantes de la Diputación Permanente fueran turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.⁵¹

⁵⁰ "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. 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.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, registro digital: 174899).

⁵¹ Consultable en la página electrónica del Congreso del Estado de Sonora en la dirección [http://www.congresoson.gob.mx/Content/Transparencia/PDF%20MINUTAS%20LXI/MIN.180713%20\(%20SANTA%20ANA\).docx](http://www.congresoson.gob.mx/Content/Transparencia/PDF%20MINUTAS%20LXI/MIN.180713%20(%20SANTA%20ANA).docx).



3. Dictamen en comisiones. El dieciséis de julio de dos mil dieciocho, con la firma de cinco de los siete integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Sonora, fue aprobado el dictamen correspondiente a las iniciativas de reforma a la Constitución Política de dicha entidad federativa.⁵²

4. Aprobación por parte de la Diputación Permanente de la convocatoria a sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Sonora. En sesión celebrada el siete de agosto de dos mil dieciocho por la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora se aprobó la iniciativa de decreto para convocar al Congreso del Estado de Sonora a la celebración de una sesión extraordinaria que tendría lugar a las **ocho horas del día ocho de agosto de dos mil dieciocho**, estando en el punto cinco del orden del día propuesto para tal sesión extraordinaria el dictamen que presenta la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con proyecto de ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora.⁵³

5. Publicación de la convocatoria a la sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Sonora. La convocatoria a la sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Sonora a celebrarse el ocho de agosto de dos mil dieciocho fue publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora en su edición del martes siete de agosto de dicha anualidad,⁵⁴ así como en la Gaceta Parlamentaria Número 989 del Congreso del Estado de Sonora de esa misma fecha.⁵⁵

6. Lecturas del dictamen. De acuerdo con la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Sonora, celebrada el ocho de

⁵² A fojas 1 a 137 del cuaderno de pruebas ofrecidas por el Poder Legislativo del Estado de Sonora en el expediente de la controversia constitucional 166/2018.

⁵³ Consultable en la página electrónica del Congreso del Estado de Sonora en la dirección <http://www.congresoson.gob.mx/Content/Transparencia/PDF%20MINUTAS%20LXI/MIN.180807.docx>

⁵⁴ A fojas 101 y 102 del expediente principal de la controversia constitucional 166/2018.

⁵⁵ Consultable en la página electrónica del Congreso del Estado de Sonora en la dirección <http://www.congresoson.gob.mx/Servicios/Gaceta?id=989>



agosto de dos mil dieciocho,⁵⁶ estuvieron presentes en dicha sesión treinta de los treinta y tres diputados integrantes del Congreso Local.⁵⁷

Una vez aprobado el decreto por el que se inauguró la citada sesión extraordinaria, la diputada Flor Ayala Robles Linares dio la primera lectura al dictamen con proyecto de ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, presentado por los integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Concluida la primera lectura, consta en la citada versión estenográfica que el diputado presidente de la mesa directiva consultó al Pleno si se dispensaba la segunda lectura en los términos solicitados por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, esto es, por considerar el dictamen de obvia resolución. En respuesta, dicha dispensa fue aprobada por la mayoría de los diputados y sólo con el voto en contra de dos de ellos. Para mayor claridad, se cita la parte conducente de dicha versión estenográfica:

"C. Dip. Presidente: A discusión la dispensa al trámite de segunda lectura solicitado por la comisión: No habiendo discusión se pregunta en votación económica si es de aprobarse la dispensa al trámite de segunda lectura del dictamen, los que estén de acuerdo sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (aprobado por mayoría) (votaron en contra: Camacho Camacho y Acosta Cid) aprobada la dispensa."

⁵⁶ Consultable en la página electrónica del Congreso del Estado de Sonora en la dirección <http://www.congresoson.gob.mx/Content/Transparencia/PDF%20MINUTAS%20LXI/MIN.180808.docx>

⁵⁷ Lista de asistencia: Acosta Lina Cid, Ayala Robles Linares Flor, Buelna Clark Rafael, Camacho Camacho Martha Cecilia, Castillo Godínez José Luis, Dagnino Escoboza Javier, Díaz Brown Ojeda Karmen Aída, Evangelista Velázquez Enrique, Fu Salcido Carlos Manuel, Gómez Reyna Moisés, Guillén Partida Omar Alberto, Gutiérrez Jiménez José Armando, Gutiérrez Mazón María Cristina Margarita, Jaime Montoya Brenda Elizabeth, Lara Moreno Rosario Carolina, León García Carlos Alberto, López Godínez Lisette, Márquez Cazares Jorge Luis, Olivares Ochoa Teresa María, Palafox Celaya David Homero, Payán García Angélica María, Rochín López José Ángel, Ruiz Torres José Ramón, Salido Pavlovich Jesús Epifanio, Sánchez Chiu Iris Fernanda, Serrato Castell Luis Gerardo, Valenzuela Hernández Jaime, Valdés Avilés Ana María Luisa, Villarreal Gámez Javier, Villegas Rodríguez Manuel. (Faltaron los diputados: Díaz Nieblas Ramón, Hernández Barajas Sandra Mercedes, y Lam Angulo Juan José).



7. Discusión en el Pleno. Según consta en la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Sonora del ocho de agosto de dos mil dieciocho, al haberse dispensado la segunda lectura, el dictamen con proyecto de ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora fue discutido en esa misma sesión, primero en lo general y, posteriormente, en lo particular.

8. Aprobación del proyecto de ley en el Congreso del Estado. El proyecto de ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, fue aprobado por el Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.⁵⁸

9. Aprobación de los Ayuntamientos. Habiéndose aprobado el proyecto de ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, este fue enviado a los 72 Ayuntamientos que integran dicha entidad federativa para los efectos previstos en el artículo 163 de la Constitución Local,⁵⁹ en las fechas que se señalan en la siguiente tabla:

⁵⁸ De acuerdo con lo señalado en la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Sonora celebrada el ocho de agosto de dos mil dieciocho, la votación del proyecto de decreto de la ley impugnada se aprobó en los términos siguientes:

Aprobación en lo general: "**C. Dip. Presidente:** Discutido en lo general, se pregunta en votación económica si es de aprobarse el dictamen y su resolutivo, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (**aprobado por mayoría**) (**votaron en contra: Camacho Camacho, Acosta Cid y León García**) aprobado en lo general, se somete a discusión en lo particular: ..."

Aprobación en lo particular: "**C. Dip. Presidente:** Discutido en lo particular, con la participación y las adecuaciones de los diputados Gómez Reyna y Guillén Partida, se pregunta si son de aprobarse las modificaciones al artículo único de la Ley en los términos planteados por los diputados Gómez Reyna y Guillén Partida, los que estén de acuerdo en votación económica sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (**aprobado por mayoría**) (**votaron en contra: Camacho Camacho, Acosta Cid y León García**) aprobadas las modificaciones propuestas por los diputados Gómez Reyna y Guillén Partida y por las dos terceras partes de los diputados integrantes de esta Legislatura. Finalmente se pregunta en votación económica si es de aprobarse el resto del articulado que no fue motivo de discusión, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (**aprobado por mayoría**) (**votaron en contra: Camacho Camacho, Acosta Cid y León García**) aprobada la Ley por las dos terceras partes de los diputados integrantes de esta Legislatura y comuníquese a los Ayuntamientos del Estado para los efectos previstos por el artículo 163 de la Constitución Política del Estado."

⁵⁹ A fojas 148 a 285 del cuaderno de pruebas ofrecidas por el Poder Legislativo del Estado de Sonora en la controversia constitucional 166/2018.



	Ayuntamiento	Fecha en que se recibió el oficio del congreso en el Ayuntamiento
1	Aconchi	08-agosto-2018
2	Agua Prieta	09-agosto-2018
3	Álamos	08-agosto-2018
4	Altar	08-agosto-2018
5	Arivechi	08-agosto-2018
6	Arizpe	08-agosto-2018
7	Atil	08-agosto-2018
8	Bacadéhuachi	08-agosto-2018
9	Bacanora	08-agosto-2018
10	Bacerac	08-agosto-2018
11	Bacoachi	08-agosto-2018
12	Bácum	10-agosto-2018
13	Banámichi	09-agosto-2018
14	Baviácora	09-agosto-2018
15	Bavispe	08-agosto-2018
16	Benito Juárez	Recibido, sin que sea legible la fecha de recepción, mas el Ayuntamiento celebró sesión el 12 de agosto de 2018 para aprobar la Ley Número 288.
17	Benjamín Hill	08-agosto-2018
18	Caborca	08-agosto-2018
19	Cajeme	08-agosto-2018
20	Cananea	08-agosto-2018
21	Carbó	08-agosto-2018
22	Cucurpe	08-agosto-2018
23	Cumpas	09-agosto-2018
24	Divisaderos	09-agosto-2018



25	Empalme	09-agosto-2018
26	Etchojoa	08-agosto-2018
27	Fronteras	08-agosto-2018
28	Gral. Plutarco Elías Calles	08-agosto-2018
29	Granados	08-agosto-2018
30	Guaymas	09-agosto-2018
31	Hermosillo	08-agosto-2018
32	Huachinera	No existe sello de recepción, mas consta que el Ayuntamiento sesionó el 10 de agosto de 2018 para aprobar la Ley 288.
33	Huásabas	08-agosto-2018
34	Huatabampo	09-agosto-2018
35	Huépac	09-agosto-2018
36	Imuris	08-agosto-2018
37	La Colorada	Consta que se recibió en la Jefatura de Policía y Tránsito del Municipio, y no así en las oficinas del Ayuntamiento. No existe constancia de que el Ayuntamiento haya sesionado para aprobar la Ley Número 288.
38	Magdalena	08-agosto-2018
39	Mazatán	08-agosto-2018
40	Moctezuma	08-agosto-2018
41	Naco	09-agosto-2018
42	Nácori Chico	09-agosto-2018
43	Nacozari de García	08-agosto-2018
44	Navojoa	09-agosto-2018
45	Nogales	Recibido, sin que sea legible la fecha de recepción.
46	Onavas	08-agosto-2018
47	Opodepe	08-agosto-2018



48	Oquitoa	Recibido, sin que conste fecha y hora de recepción, mas el Ayuntamiento celebró sesión el 10 de agosto de 2018 para aprobar la Ley Número 288.
49	Pitiquito	08-agosto-2018
50	Puerto Peñasco	09-agosto-2018
51	Quiriego	09-agosto-2018
52	Rayón	Recibido, sin que conste fecha de recepción, mas el Ayuntamiento celebró sesión el 9 de agosto de 2018 para aprobar la Ley Número 288.
53	Rosario	09-agosto-2018
54	Sahuaripa	08-agosto-2018
55	San Felipe de Jesús	08-agosto-2018
56	San Ignacio Río Muerto	08-agosto-2018
57	San Javier	08-agosto-2018
58	San Luis Río Colorado	09-agosto-2018
59	San Miguel de Horcasitas	08-agosto-2018
60	San Pedro de la Cueva	10-agosto-2018
61	Santa Ana	08-agosto-2018
62	Santa Cruz	09-agosto-2018
63	Sáric	08-agosto-2018
64	Soyopa	08-agosto-2018
65	Suaqui Grande	08-agosto-2018
66	Tepache	08-agosto-2018
67	Trincheras	Recibido, sin que conste fecha de recepción, mas el Ayuntamiento celebró sesión el 10 de agosto de 2018 para aprobar la Ley Número 288.
68	Tubutama	10-agosto-2018
69	Ures	08-agosto-2018
70	Villa Hidalgo	08-agosto-2018



71	Villa Pesqueira	08-agosto-2018
72	Yécora	08-agosto-2018

10. Publicación de la Ley de reforma a la Constitución Política del Estado de Sonora. En sesión celebrada por la Diputación Permanente el trece de agosto de dos mil dieciocho, se dijo que se recibieron 59 escritos por parte del mismo número de Ayuntamientos del Estado de Sonora,⁶⁰ donde se hacía constar la aprobación a la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora por 58 de ellos, lo cual se detalla en el siguiente cuadro:⁶¹

⁶⁰ A fojas 286 a 288 del cuaderno de pruebas ofrecidas por el Poder Legislativo del Estado de Sonora en el expediente de la controversia constitucional 166/2018.

⁶¹ En la versión estenográfica de la sesión de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora celebrada el trece de agosto de dos mil dieciocho, consultable en la dirección electrónica <http://www.congresoson.gob.mx/Content/Transparencia/PDF%20MINUTAS%20LXI/MIN.180813.docx> se señala lo siguiente: "**C. Dip. Presidente:** En votación económica pregunto si es de aprobarse el orden del día para esta sesión, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo levantando la mano (**aprobado por unanimidad**) aprobado el orden del día. Continuando con el orden del día, procederemos a conocer y dictar los trámites relativos a la correspondencia dirigida a este Poder Legislativo, para lo cual solicito al diputado José Luis Castillo Godínez, secretario, nos indique los escritos que en calidad de correspondencia han sido presentados ante el Congreso del Estado.

"C. Dip. José Luis Castillo Godínez: 09 al 12 de agosto 2018. Folios 3799, 3806, 3807, 3808, 3809, 3810, 3811, 3812, 3813, 3814, 3815, 3816, 3817, 3818, 3819, 3820, 3821, 3822, 3823, 3824, 3825, 3825 Bis, 3826, 3826 Bis, 3827, 3827 Bis, 3828, 3830, 3831, 3834, 3835, 3837, 3838, 3839, 3840, 3841, 3842, 3843, 3844, 3845, 3846, 3847, 3848, 3849, 3850, 3851, 3852, 3853, 3854, 3858, 3859, 3860, 3861, 3862, 3863, 3864, 3865, 3866 y 3867.— Escritos de los Ayuntamientos de los Municipios de Hermosillo, Trincheras, Átil, Tepache, Villa Hidalgo, Caborca, Tubutama, Cucurpe, Cananea, Álamos, Divisaderos, Banámichi, Bacadéhuachi, Bacanora, Cajeme, Granados, Huatabampo, Bacerac, Bacoachi, Etchojoa, San Felipe de Jesús, Carbó, Santa Ana, Yécora, Sáríc, Pitiquito, Mazatán, Magdalena, San Ignacio Río Muerto, Ónavas, Suaqui Grande, Rayón, Santa Cruz, Soyopa, Oquitoa, San Javier, Huásabas, Ures, Opodepe, San Pedro de la Cueva, Altar, Huépac, Villa Pesqueira, Mochtezuma, Arivechi, Bavispe, Sahuaripa, Baviácora, Naco, Arizpe, Aconchi, Ímuris, San Miguel de Horcasitas, Benjamín Hill, Fronteras, Bácum, Nácori Chico, Nacoziari de García y Benito Juárez, Sonora, con los que remiten a este Poder Legislativo, actas originales o actas certificadas de sesión, en las cuales consta que dichos órganos de gobierno municipal aprobaron la Ley Número 288, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora.

"C. Dip. Presidente: Recibo y se acumulan al expediente respectivo."



	Ayuntamien- to	Folio	Fecha y sentido del voto	Fecha y lugar donde se recibieron los escritos	Fojas del expediente de la controver- sia 166/2018
1	Hermosillo	3799	Aprobada el 09-08-2018	9-08-2018 en la Ofi- cialía Mayor del Con- greso del Estado de Sonora.	290-294
2	Trincheras	3806	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Ofi- cialía Mayor del Con- greso del Estado de Sonora.	296-298
3	Atil	3807	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Ofi- cialía Mayor del Con- greso del Estado de Sonora.	300-301
4	Tepache	3808	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Ofi- cialía Mayor del Con- greso del Estado de Sonora.	303-305
5	Villa Hidalgo	3809	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Ofi- cialía Mayor del Con- greso del Estado de Sonora.	307-309
6	Caborca	3810	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Ofi- cialía Mayor del Con- greso del Estado de Sonora.	311-316
7	Tubutama	3811	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Ofi- cialía Mayor del Con- greso del Estado de Sonora.	318-319
8	Cucurpe	3812	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Ofi- cialía Mayor del Con- greso del Estado de Sonora.	321-324



9	Cananea	3813	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	326-330
10	Álamos	3814	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	332-335
11	Divisaderos	3815	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	337-340
12	Banámichi	3816	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	3 4 2 - 4 4 3 (sic)
13	Bacadéhuachi	3817	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	345-346
14	Bacanora	3818	No consta su existencia en el expediente.		
15	Cajeme	3819	Aprobada el 08-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	348-356
16	Granados	3820	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	358-361
17	Huatabampo	3821	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	363-364
18	Bacerac	3822	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	366-368



19	Bacoachi	3823	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	370-373
20	Etchojoa	3824	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	375-379
21	San Felipe de Jesús	3825	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	381-382
22	Carbó	3825 Bis	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	384-387
23	Santa Ana	3826	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	389-391
24	Yécora	3826 Bis	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	393-395
25	Sáric	3827	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	397-399
26	Pitiquito	3827 Bis	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	401-404
27	Mazatán	3828	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	406-407



28	Magdalena	3830	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	409-412
29	San Ignacio Río Muerto	3831	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	414-417
30	Onavas	3834	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	419-420
31	Suaqui Grande	3835	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	422-423
32	Rayón	3837	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	425-426
33	Santa Cruz	3838	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	428-431
34	Soyopa	3839	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	433-434
35	Oquitoa	3840	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	436-437
36	San Javier	3841	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	439-441



37	Huásabas	3842	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	443-444
38	Ures	3843	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	445-448
39	Opodepe	3844	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	450-453
40	San Pedro de la Cueva	3845	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	455-457
41	Altar	3846	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	459-461
42	Huépac	3847	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	463-464
43	Villa Pesqueira	3848	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	466-468
44	Moctezuma	3849	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	470-472
45	Arivechi	3850	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	474-476



46	Bavispe	3851	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	476-479
47	Sahuaripa	3852	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	481-484
48	Baviácora	3853	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	486-487
49	Naco	3854	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	489-492
50	Arizpe	3858	Aprobada el 11-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	494-496
51	Aconchi	3859	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	498-500
52	Ímuris	3860	Aprobada el 11-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	502-504
53	San Miguel de Horcasitas	3861	Aprobada el 10-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	506-507
54	Benjamín Hill	3862	Aprobada el 10-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	509-511



55	Fronteras	3863	Aprobada el 10-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	513-515
56	Bácum	3864	Aprobada el 11-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	517-519
57	Nácori Chico	3865	Aprobada el 11-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	521-523
58	Nacozari de García	3866	Aprobada el 09-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	525-526
59	Benito Juárez	3867	Aprobada el 12-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora.	528-530

Dado que la mayoría de los Ayuntamientos del Estado de Sonora habían aprobado la Ley Número 288, en esa misma sesión de la Diputación Permanente se aprobó el Acuerdo 454, por el cual se ordenó enviar para su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el contenido de dicha ley, dirigiendo los respectivos oficios a la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, llevándose a cabo tal publicación en la edición del citado boletín correspondiente al trece de agosto de dos mil dieciocho.⁶²

Tomando en consideración la forma en que se desarrolló el proceso legislativo de la Ley Número 288, se dará respuesta a los cuestionamientos que hizo valer el actor.

En relación con que la publicación de la convocatoria para la celebración de la sesión extraordinaria del Congreso donde se aprobó la Ley Número 288

⁶² A fojas 93 a 100 del expediente principal de la controversia constitucional 166/2018.



se realizó en una edición especial del Boletín Oficial del Gobierno del Estado sin brindarse una justificación para ello, este Tribunal Pleno no advierte que tal hecho constituya alguna irregularidad, pues aunque de acuerdo con lo señalado en el artículo 6 de la Ley del Boletín Oficial,⁶³ de forma ordinaria las inserciones en ese medio se realizan los lunes y jueves de cada semana, en ese mismo precepto se contempla la posibilidad de realizar ediciones especiales que pueden publicarse cualquier día del año cuando la importancia del asunto así lo requiera. En este caso, se advierte que la justificación para hacer la publicación que refiere la parte actora estuvo motivada por la resolución de la Diputación Permanente adoptada en su sesión de siete de agosto de dos mil dieciocho para convocar al Congreso del Estado a una sesión extraordinaria el día ocho de agosto de esa anualidad, hecho que justifica que se haya ordenado la publicidad de tal convocatoria en una edición especial del Boletín Oficial.

Por cuanto hace a lo alegado por el Municipio en cuanto a que en el oficio del Congreso del Estado número 7797-I/18, por el que se le requirió pronunciarse respecto de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso Local, no se señaló un plazo para ello, tampoco se advierte alguna transgresión, pues en el segundo párrafo del artículo 163 de la Constitución Local vigente en ese momento,⁶⁴ expresamente se mencionaba que los Ayuntamientos debían pronunciarse en favor o en contra de las adiciones o reformas a la Constitución dentro del término de sesenta días a partir de que el Congreso se las haya notificado. Así, aun cuando es cierto que en el oficio que precisa el actor no se señaló el referido plazo, ello no hace que dicha comunicación carezca de validez, pues

⁶³ **Artículo 6o.** El Boletín Oficial se publicará los lunes y jueves de cada semana, y podrá tener las secciones que sean necesarias para imprimir las disposiciones que deban divulgarse.

"Cuando la importancia del asunto lo requiera, podrán publicarse ediciones especiales del Boletín Oficial en cualquier día del año.

"En caso de que el día en que ha de efectuarse la publicación del Boletín Oficial sea inhábil, se publicará el día inmediato anterior o posterior."

⁶⁴ **Artículo 163.** Esta Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros de un Congreso y aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado.

"Los Ayuntamientos deberán pronunciarse a favor o en contra de las adiciones o reformas a la Constitución dentro del término de 60 días a partir de que el Congreso se las notifique."



el periodo para que el Municipio se pronunciara sobre las reformas constitucionales estaba señalado con claridad en el citado artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Respecto a lo que refiere el Municipio sobre que entre el momento en que el Congreso del Estado le notificó las reformas contenidas en la Ley Número 288 y la fecha en que ésta fue publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora apenas había pasado un día hábil (el viernes diez de agosto de 2018), sin considerar que para que el Cabildo pueda sesionar se requiere que sus miembros hayan sido convocados al menos cuarenta y ocho horas antes, ello no puede calificarse como una irregularidad, pues si bien del artículo 52, párrafo tercero, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora se desprende que para la celebración de una sesión ordinaria del Cabildo se debe citar a sus integrantes, al menos con cuarenta y ocho horas de anticipación, ello no significa que la aprobación de las reformas o adiciones a la Constitución Local deba hacerse necesariamente en una sesión ordinaria, pues ni el artículo 163 de la Constitución Local ni la citada Ley de Gobierno y Administración Municipal así lo exigen, lo que implica que los Ayuntamientos pueden optar por convocar a sesión ordinaria o a una sesión extraordinaria para pronunciarse al respecto, en el entendido de que, en este último supuesto, no es necesario convocar a la sesión del Ayuntamiento con cuarenta y ocho horas de anticipación, pues para ello es suficiente con anexar a la convocatoria respectiva el orden del día y la información y documentación necesarias para su desarrollo, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 50, párrafo segundo, en relación con el artículo 52, párrafo tercero, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal.⁶⁵

⁶⁵ **Artículo 50.** El Ayuntamiento como órgano deliberante deberá resolver los asuntos de su competencia colegiadamente, y para tal efecto, celebrará sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes, que serán públicas, con excepción de aquellas que él mismo determine por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

"Habrà por lo menos una sesión ordinaria cada mes y las extraordinarias que sean necesarias a juicio del presidente municipal o a petición de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, ajustándose en cada caso al reglamento interior."

Artículo 52. La citación a que se refiere el artículo anterior deberá efectuarla el secretario, misma que será por escrito, de carácter personal, en el domicilio del integrante del Ayuntamiento o por correo electrónico, el cual deberá ser proporcionado por los integrantes del Ayuntamiento, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la toma de protesta a que se refiere el artículo 33 de esta ley.



A mayor abundamiento, debe considerarse que en el párrafo segundo del artículo 163 de la Constitución Local se señalaba que los Ayuntamientos debían manifestar su aprobación o rechazo a las reformas sometidas a su conocimiento en un plazo de sesenta días contados a partir de que sean notificados de las adiciones o reformas aprobadas por el Congreso, lo que implica que queda en el ámbito de decisión de los Ayuntamientos determinar en qué momento dentro de dicho plazo emitirán su voto sobre el particular, debiendo considerar que una vez que se reúna el asentimiento por parte de la mayoría de los Ayuntamientos, las adiciones o reformas a la Constitución Local se entenderán aprobadas, sin que sea necesario que tenga que agotarse hasta el último día del plazo de sesenta días mencionado, o bien, que se deba esperar a que se pronuncie la totalidad de los Ayuntamientos, pues lo anterior no se ordena así en el citado artículo 163, de la Constitución Política del Estado de Sonora. Conclusiones similares se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, resuelta en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.⁶⁶

"Cuando un regidor suplente entre en funciones como propietario, deberá proporcionar al secretario, un correo electrónico para que reciba las citaciones a que se refiere el artículo 51 de esta ley, dentro de los 5 días hábiles siguientes en que entre en funciones.

"La citación deberá realizarse con una anticipación de por lo menos cuarenta y ocho horas al día en que vaya a celebrarse, tratándose de sesiones ordinarias. La citación deberá contener el lugar, día y hora en que habrá de celebrarse la sesión, así como el orden del día, anexando, en todos los casos, la información y documentación necesaria para su desarrollo."

⁶⁶ En la citada acción de inconstitucionalidad se cuestionaron, entre otros aspectos, el proceso legislativo que culminó con la expedición de un decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Chihuahua donde, con relación a su aprobación por parte de los Municipios de dicha entidad federativa se dijo, en esencia, que la mayoría de ellos no se tomó el tiempo suficiente para deliberar sobre las reformas aprobadas. De igual forma se mencionó que, al menos diez Municipios no contaron con el plazo completo para emitir su voto. Tales argumentos se estimaron infundados, concluyéndose al respecto lo siguiente:

"Por su parte, el hecho de que esas determinaciones se adoptaron en un 'plazo corto' como aseguran los accionantes, no contraviene lo dispuesto por el artículo 202 constitucional antes transcrito, en virtud de que éste prevé que los Ayuntamientos deberán hacer llegar su resolución '**a más tardar dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha en que aquéllos reciban la comunicación**'; sin establecer un término mínimo para ello, o bien, que éste necesariamente se deba agotar para que la totalidad de esos órganos de gobierno que integran el Estado participen en el proceso que nos ocupa, a pesar de que sea con una actitud de indiferencia u omisión, pues el propio precepto señala que la ausencia de respuesta '**en el término indicado hará presumir la aprobación de las reformas y adiciones**'.



Ahora bien, por lo que corresponde a lo alegado por el actor respecto de que la Diputación Permanente fue quien **aprobó** la Ley Número 288, se concluye que tal afirmación es inexacta, pues como se relató en los párrafos previos, la aprobación de ley de reformas a la Constitución Local fue realizada en términos del artículo 163 de la Constitución Política de dicha entidad federativa, esto es, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local, así como por la anuencia de la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado de Sonora. De lo anterior se concluye que la Diputación Permanente, **como tal**, no tuvo alguna intervención en la aprobación de la ley impugnada.

Tampoco le asiste la razón al Municipio actor cuando señala que la Diputación Permanente carecía de atribuciones para **expedir** la Ley Número 288, así como para resolver enviar ésta a la gobernadora del Estado para su publicación, pues ello tuvo sustento en las facultades otorgadas a dicho órgano previstas en el artículo 79, en relación con el artículo 66, fracciones IV y XI, ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora,⁶⁷ pues de tales preceptos se desprende que la Mesa Directiva de la Diputación Permanente, por conducto de su presidente y secretario, cuenta con atribuciones para dar curso a los asuntos y correspondencia presentados ante el Congreso del Estado, así como para enviar al Ejecutivo del Estado las leyes y decretos aprobados por el Congreso para su sanción, promulgación y publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, lo que, en este caso, se concretó mediante el Acuerdo 454 ya referido, donde se dispuso lo siguiente:

"Como se puede observar se tratan de cuestiones que no se pueden llegar a considerar sustanciales para declarar la invalidez del decreto impugnado; y, tampoco que constituya una omisión el hecho de que la Legislatura Estatal no aprobara las adiciones y reformas al texto constitucional en el tiempo necesario para que se respetara aquél término, pues el invocado artículo 202 no exige tal circunstancia."

⁶⁷ **Artículo 66.** Son atribuciones del presidente: ...

"IV. Dar curso a los asuntos y correspondencia presentados ante el Congreso del Estado y dictar los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta al propio pleno del Congreso del Estado; ...

"XI. Firmar, en unión de los secretarios, las actas de sesión aprobadas por el pleno del Congreso del Estado, de igual forma, las leyes y decretos que se envíen al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado."

Artículo 79. El presidente y secretario de la Diputación Permanente tendrán, en lo conducente, todas las atribuciones administrativas y de representación que corresponden a la presidencia y a la secretaría de la mesa directiva, respectivamente."



"UNICO.—La Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora resuelve enviar para su publicación la Ley Número 288, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, en virtud de que ha sido aprobada por 57 Ayuntamientos de esta entidad."

En relación con lo argumentado por el Municipio sobre que la celeridad con la que se aprobó la Ley Número 288 sólo es posible entenderla como una medida para que los Poderes Locales pudieran mantener su influencia y criterios de gobierno más allá del periodo en que fueron electos, así como una forma de contrarrestar el resultado de las elecciones federales y estatales celebradas en el año de dos mil dieciocho, ello no puede ser objeto de análisis por este Tribunal Pleno por tratarse de cuestiones meramente políticas, que no están sujetas a control constitucional en sede judicial, ni pueden ser objeto de impugnación a través de la controversia constitucional, la cual posee un objeto de tutela claramente delimitado tanto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, como por su correspondiente ley reglamentaria. Sirve de apoyo a la anterior conclusión la tesis **1a. XXXIV/2008**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA APROBACIÓN DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO EMITIDA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, RESPECTO DE LA SITUACIÓN SOCIAL EXISTENTE EN EL ESTADO DE OAXACA, POR TRATARSE DE UNA CUESTIÓN MERAMENTE POLÍTICA."⁶⁸

⁶⁸ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA APROBACIÓN DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO EMITIDA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, RESPECTO DE LA SITUACIÓN SOCIAL EXISTENTE EN EL ESTADO DE OAXACA, POR TRATARSE DE UNA CUESTIÓN MERAMENTE POLÍTICA. La emisión por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la proposición con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución, para exhortar al Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca, a que solicite licencia o renuncie a su cargo, encuentra fundamento en lo dispuesto por los artículos 34 y 82 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que confieren a las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Congreso, la facultad de presentar proposiciones con puntos de acuerdo, que entrañen la posición política del órgano colegiado en torno a un determinado asunto, lo anterior, como una manifestación más del principio de división de poderes, que busca lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco entre los mismos. Por consiguiente, al tratarse de cuestiones meramente políticas, que no están sujetas a control constitucional en sede judicial, no pueden ser objeto de impugnación a través de la controversia constitucional, la cual posee un objeto de tutela claramente delimitado tanto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, como por su correspondiente ley reglamentaria."



Finalmente, por lo que respecta a lo alegado por el actor en el sentido de que la premura para aprobar las reformas a la Constitución Local tuvo por propósito evitar que éstas fueran impugnadas por el Congreso de Sonora que fue electo en los comicios celebrados en dicha entidad federativa en el año de dos mil dieciocho, resulta **infundado**.

Lo anterior es así, pues no existe restricción alguna para que los Congresos Locales en ejercicio de sus atribuciones y en términos de las disposiciones que rigen su actividad legislativa puedan aprobar en cualquier momento reformas o adiciones a los diversos ordenamientos legales de su respectivo Estado, aun cuando ello ocurra de forma previa a que se instale una nueva Legislatura.

Por otra parte, aun cuando el Congreso Local, sea por vencimiento del plazo o por cualquier otra circunstancia, no hubiera impugnado la citada Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho, ello no supondría merma alguna en las facultades constitucionales del Municipio actor, máxime cuando éste sí tuvo la oportunidad de cuestionar las reformas y adiciones a la Constitución Local mediante la presente controversia constitucional.

Por lo antes razonado, son **infundados** los planteamientos de invalidez relativos a las violaciones al proceso legislativo hechos valer por el Municipio actor.

En consecuencia, y dado que el artículo 166 de la Constitución Política Local fue impugnado como producto del proceso legislativo ya analizado, y al no haberse advertido en éste transgresión alguna que trascienda en la invalidez de la norma en cuestión, se reconoce su validez.

NOVENO.—Análisis de los planteamientos de invalidez relacionados con la derogación de la figura de la declaración de procedencia para funcionarios municipales. El Municipio actor señala que la derogación de la declara-

(*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, Página 1779, registro digital: 169916).



ción de procedencia que se encontraba prevista en el artículo 146 de la Constitución Local desprotege a los funcionarios municipales, pues éstos quedarán expuestos a acciones punitivas o represalias políticas o de cualquier naturaleza por su actuar de gobierno, estableciéndose una inequidad que no existe actualmente en el ámbito federal, por lo que considera que sólo debe eliminarse el fuero constitucional local una vez que dicha prerrogativa también desaparezca en el nivel federal, puesto que las máximas autoridades estatales de los tres poderes y organismos autónomos continúan bajo la protección del fuero federal.

Los planteamientos hechos valer por el Municipio actor se consideran **infundados**.

El texto del artículo 146, de la Constitución Política del Estado de Sonora, previo a la reforma derivada de la Ley Número 288, era del tenor siguiente:

"Artículo 146. Para proceder penalmente contra el gobernador, diputados al Congreso del Estado, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, fiscal general de Justicia, titulares de las dependencias de la administración pública directa del Poder Ejecutivo del Estado, presidentes municipales, síndicos y regidores de los Ayuntamientos, los consejeros estatales electorales y los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, el Congreso del Estado declarará, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión y por dos terceras partes si se trata del Gobernador, si ha lugar a proceder contra el inculpado.

"Si la resolución del Congreso fuese negativa, no habrá lugar a procedimiento ulterior; pero podrá formularse acusación ante los tribunales, cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación.

"La declaración del Congreso de que ha lugar a proceder contra el inculpado, hará que éste quede separado de su encargo y sujeto a la jurisdicción de las autoridades competentes. Tratándose de los delitos comprendidos en los Títulos Séptimo y Octavo del libro segundo del Código Penal, conocerá en única



instancia el Supremo Tribunal de Justicia. En los demás delitos, conocerán de los procesos correspondientes los Juzgados de Primera Instancia.

"Si el proceso penal culmina con sentencia absolutoria el procesado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuere condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

"Para proceder penalmente contra el gobernador del Estado, diputados locales o Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, en los términos del artículo 111 de la Constitución General de la República, el Congreso del Estado, al recibir de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la declaración correspondiente, procederá (sic) conforme a sus atribuciones.

"La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la legislación penal."

Por virtud de la Ley Número 288, el texto del citado precepto quedó como sigue:

"Artículo 146. En el Estado de Sonora ningún servidor público gozará de fuero, inmunidad legal o procesal, que le otorgue privilegios o prerrogativas jurídicas. Nadie podrá ser reconvenido por las opiniones que se manifiesten en el desempeño de su cargo."

Tal como lo apunta el Municipio promovente, derivado de la Ley Número 288 cuestionada fue suprimida de la Constitución Local la declaración de procedencia que estaba prevista en el artículo 146 del citado ordenamiento en favor de los servidores públicos del Estado de Sonora referidos en el primer párrafo de ese precepto, por lo que resulta cierto que a partir de que su texto modificado entró en vigor, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, entre otros servidores públicos locales, dejaron de contar con la inmunidad procesal penal que antes se contemplaba en dicho numeral.



En relación con la declaración de procedencia para los servidores públicos de los Estados, este Tribunal Pleno se pronunció al resolver la controversia constitucional 99/2016, resuelta en su sesión celebrada el veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, donde señaló lo siguiente:

"78. No es la primera ocasión que esta Suprema Corte resuelve un caso en el que está involucrada la denominada 'declaración de procedencia'. Esta figura, bajo diferentes vertientes o alcances, ha estado presente en gran parte de nuestra historia constitucional, aunque fue a partir de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y dos que se incorporaron las condicionantes y el procedimiento que siguen vigentes hasta nuestros días.

"79. A saber, en un primer momento, la Constitución de mil novecientos diecisiete, en sus artículos 108 y 109, sólo establecía una especie de fuero penal al presidente de la República, a los senadores, diputados, Magistrados de la Suprema Corte, secretarios de despacho, procurador general de la República, gobernadores de los Estados y diputados de las Legislaturas Locales. Fue con motivo de la importante reforma de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, que se creó la figura de declaración de procedencia, clarificando su contenido y alcance dependiendo, entre otras muchas cuestiones, del tipo de servidor público de que se tratare. En la actualidad, la declaración de procedencia se encuentra regulada en los artículos 111 y 112 de la Constitución Federal, al tenor que sigue:

“(Reformado primer párrafo, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.



“(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

“Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

“(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

“Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

“(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

“Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

“(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

“Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

“(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

“Las declaraciones y resoluciones de la (sic) Cámaras de Diputados (sic) Senadores son inatacables.

“(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

“El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.



“(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

“En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

“(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

“Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

“(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

“Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

“(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

“Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

“Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.’

“80. Para este Tribunal Pleno, lo previsto en estos preceptos es la instauración de un procedimiento de declaración de procedencia que, lo que genera, es una inmunidad consistente en que durante el tiempo en que desempeñen las funciones los sujetos referidos en el numeral 111, no podrán ser perseguidos por los hechos delictivos ahí mencionados, a menos que la Cámara de Diputados lo apruebe por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión (con la peculiaridad del efecto de dicha decisión cuando se trata de servidores públicos federales o estatales).

“81. Tal como ha sido explicitado por la Primera Sala (en particular, al resolver el amparo en revisión 404/2013), el reconocimiento de esta inmunidad cons-



titucional de consecuencia procesal atiende a un elemento característico de un Estado democrático consistente en proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos. Tal protección tiene como objetivo último evitar posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, evitar represalias y acusaciones ligeras, malintencionadas o irresponsables que pretendan interrumpir dichas funciones constitucionales de naturaleza esencial para el orden constitucional. En palabras de la Sala:

"Dicha inmunidad procesal [la penal] atiende a un elemento característico de un Estado democrático consistente en proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía (quienes desempeñan labores esenciales para el país). Dicha protección tiende a evitar posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, de represalias y acusaciones ligeras, malintencionadas o irresponsables que pretendan interrumpir dichas esenciales funciones constitucionales ...

"Por consiguiente, esta Sala de este Alto Tribunal advierte que mediante dicho mecanismo se garantiza la independencia, autonomía y funcionamiento a los puestos de elección popular y a los nombramientos efectuados por otros órganos que desarrollan funciones esenciales, pues a través de esto se disminuye el riesgo de paralizar el funcionamiento de las instituciones del Estado por presiones o interferencias mediante la atribución de determinadas responsabilidades penales. ...

"Cabe precisar, que el Pleno de este Alto Tribunal ha advertido que esta protección de la función no significa una concesión del servidor público, pues sólo protege a quienes van a ejercerlas desde el momento en que se asuma y si concluye el encargo desaparece dicha inmunidad. Así, opera únicamente durante el tiempo del encargo. Por ello, no es un privilegio en favor del funcionario, sino una protección a la función de los amagos de poder o de la fuerza. Se atiende a la función pública y no a quien la desempeña, pues al proteger al responsable de la función indirectamente se protege la manifestación de dicha función.

"Sin embargo, este mecanismo de inmunidad procesal no se puede transformar en un instrumento de impunidad, sino únicamente en una condicionante



para la intervención de otros poderes cuando se decida, por ejemplo, proceder penalmente contra alguno de los sujetos previstos en el artículo 111 de la Constitución Federal. Efectivamente, este mecanismo no implica la imposibilidad de que contra dichos funcionarios se pueda proceder penalmente, sino únicamente exige el desarrollo de un procedimiento especial para efectuarlo, en atención a garantizar la integridad y salvaguarda de las instituciones y las funciones esenciales que se desempeñan (sólo así es posible el equilibrio en el ejercicio del poder). ...

"Así, el Pleno de este Alto Tribunal ha reconocido que la Constitución Federal contempla un procedimiento denominado de declaración de procedencia cuyo objeto es remover dicha inmunidad procesal para que, en su caso, el sujeto quede a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgado penalmente. En este sentido, la inmunidad procesal es relativa. En otras palabras, la inmunidad procesal relativa únicamente permite analizar si de manera inmediata se puedan perturbar dichas esenciales funciones públicas o, en su caso, esperar a que se concluya el cargo. Así, de emitirse la declaración de procedencia se está autorizando a no oponerse al inmediato proceder penal del imputado.

"Este órgano colegiado, en resumen, advierte que la inmunidad procesal relativa no genera impunidad alguna puesto que sólo es un impedimento procesal para actuar inmediatamente en contra del responsable de la función pública con el objetivo de apreciar si se debe conceder la declaración o, en su caso, esperar a que concluya el funcionario su cargo. Así, siempre existirá la posibilidad de que una persona que desempeña un cargo de los previstos en el artículo 111, de la Constitución Federal enfrente la atribución de hechos delictivos, pero la oportunidad o momento de hacerlo podrá ser de forma inmediata si se otorga la declaración o, en su defecto, al terminar el ejercicio de su cargo.' [Páginas 32 a 36 del engrose. Negritas añadidas].'

"82. A mayor abundamiento y tal como se ha replicado en otros precedentes, ante la función esencial de gobierno que desempeñan para el país varios funcionarios públicos federales y estatales (los cuales estén sometidos a una fuerte presión y escrutinio por parte de las diferentes fuerzas políticas, cuyas actividades pudieran llegar a lesionar la actuación de diversos intereses), se



estima que la Constitución Federal optó por implementar un modelo de salvaguarda o de inmunidad, el cual consiste en exigir de manera previa al accionar de un proceso penal por delitos federales la emisión de una declaración de procedencia a cargo de la Cámara de Diputados. Lo que la Constitución busca es garantizar la independencia, autonomía y funcionamiento a los puestos de elección popular y los nombramientos efectuados por otros órganos que desarrollan funciones esenciales, pues con ello se disminuye el riesgo de paralizar el funcionamiento de las instituciones del Estado por presiones o interferencias mediante la atribución de determinadas responsabilidades penales. Constituye pues una protección específica de orden público para salvaguardar las funciones que tienen encomendadas un poder, ya sea impidiendo que pierda uno o parte de sus miembros que las llevan a cabo, o bien, que desaparezca por completo el cuerpo que lo integra.

"83. Interpretación que se deriva de los antecedentes legislativos del artículo 111, de la Constitución Federal, de los que se advierte que el entonces denominado en esa época 'fuero constitucional', enfocado al consentimiento previo de un cuerpo legislativo para enjuiciar a un inculpado, se constituyó inicialmente como una prerrogativa pública para salvaguardar las funciones asignadas a un poder (aunque después quedaron incluidos los órganos autónomos), con el fin de impedir eventuales acusaciones sin fundamento –producidas por razones de orden político– que conllevaran la pérdida de uno o varios de los miembros, o bien, a su desaparición, sin que implique que todos los integrantes del poder u órgano autónomo tengan esa protección específica, sino sólo aquellos en quienes se deposite su ejercicio o desarrollen una tarea final esencial de gobierno.

"84. Siendo importante precisar, como se hizo por este Pleno en el amparo en revisión 341/2008, que esta protección de la función no significa una concesión al servidor público, dado que sólo protege a quienes van a ejercerlas desde el momento en que se asuma y si concluye el encargo desaparece dicha inmunidad. Así, opera únicamente durante el tiempo del encargo. No es un privilegio en favor del funcionario, sino una protección a la función de los amagos de poder o de la fuerza. Por lo tanto, se atiende a la función pública y no a quien la desempeña, pues al proteger al responsable de la función indirectamente se protege la manifestación de dicha función.



"85. Además, fue clara la intención del Poder Reformador Federal de que este mecanismo de declaración de procedencia no se valore como un instrumento de impunidad, sino únicamente en una condicionante para la intervención de otros poderes cuando se decida, por ejemplo, proceder penalmente contra alguno de los sujetos previstos en el artículo 111, de la Constitución Federal. Efectivamente, este mecanismo no implica la imposibilidad de que contra dichos funcionarios se pueda proceder penalmente, sino únicamente exige el desarrollo de un procedimiento especial de rango constitucional para efectuarlo, en atención a garantizar la integridad y salvaguarda de las instituciones y las funciones esenciales que se desempeñan (solo así es posible el equilibrio en el ejercicio del poder).

"86. En suma, conforme a los precedentes recién mencionados, esta Corte ha reconocido que la Constitución Federal contempla un procedimiento denominado 'declaración de procedencia', cuyo objeto es remover una inmunidad procesal de carácter constitucional para que, en su caso, el sujeto quede a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgado penalmente. En este sentido, la inmunidad procesal es relativa, pues únicamente permite analizar si de manera inmediata se puedan perturbar dichas esenciales funciones públicas o, en su caso, esperar a que se concluya el cargo.

"87. Ahora bien, en complemento a lo dicho en párrafos previos, debe destacarse que de la naturaleza de la figura de la declaración de procedencia y de lo previsto explícitamente en el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Federal no se advierte la concurrencia de un mandato u obligación para que los Estados de la República regulen o reconozcan esa misma figura para delitos diferentes a los del fuero federal, respecto a los mismos servidores públicos estatales que se encuentran detallados en la norma constitucional (en los que se incluye a los Magistrados Locales).

"88. Este Tribunal Pleno ha sido enfático en afirmar que debe distinguirse el contenido específico de cada uno de los párrafos de la citada disposición constitucional. En la controversia constitucional 24/2005, fallada el nueve de marzo de dos mil seis, desde una aproximación literal a lo dispuesto en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, se dijo que se desprendían



dos tratamientos diferenciados en lo que se refiere a la declaración de procedencia en contra de diversos funcionarios públicos (negritas añadidas).

“El establecido en el **párrafo primero** se refiere a los funcionarios para los que se requiere únicamente de la declaratoria por parte de la Cámara de Diputados para proceder penalmente en su contra. Por su parte, el **párrafo quinto** determina a aquellos funcionarios para los que la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados se surte sólo cuando se les acuse de la comisión de delitos federales, en cuyo caso, la decisión de la Cámara tiene un efecto meramente declarativo, por lo que la misma debe comunicarse a las Legislaturas Locales, para que procedan como corresponda en ejercicio de sus atribuciones. En esta última hipótesis, la participación de la Cámara de Diputados es definitiva, por así disponerlo la Constitución, de ahí que sea órgano terminal en ese sentido; amén de que, en su caso, se constriña a desaforar y dejar al funcionario en aptitud de ser juzgado penalmente por delitos federales, y amén de que las Legislaturas Locales puedan eventualmente proceder a determinar su separación del cargo.

“El artículo transcrito especifica a qué funcionarios les corresponde cada uno de ellos, lo que se encuentra claramente establecido en cada uno de los párrafos respectivos. Así, el párrafo primero se refiere a: 1) Diputados y senadores al Congreso de la Unión, 2) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 3) Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, 4) Consejeros de la Judicatura Federal, 5) Secretarios de despacho, 6) Jefes de departamento administrativo, 7) Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, 8) Jefe de Gobierno del Distrito Federal, 9) Procurador general de la República, 10) Procurador general de Justicia del Distrito Federal, 11) Consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Por su parte, el párrafo quinto se refiere a: 1) Gobernadores de los Estados, 2) Diputados locales, 3) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, 4) Consejeros de la Judicatura Local.

“De la mera interpretación literal del precepto, queda claro que el párrafo primero se refiere a funcionarios federales y a funcionarios del Distrito Federal, mientras que el quinto se refiere a funcionarios locales de los Estados de la Federación.’



"89. Así, para este Tribunal Pleno, aunque lo previsto en el artículo 111 constitucional es la protección que la Constitución Federal otorga a varios servidores públicos (federales o estatales) para que, previo a procederse penalmente en su contra, se lleve a cabo procedimiento de declaración de procedencia a cargo de un órgano elegido democráticamente; sin embargo, la aplicabilidad de tal procedimiento se diferencia a partir de dos factores. El primero, relativo a la función específica que desempeñan. Independientemente del delito que se trate (sea de fuero federal o estatal), la Constitución reconoce el necesario agotamiento de la declaración de procedencia a ciertos servidores públicos: los miembros del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, siempre y cuando se encuentren en el ejercicio de su cargo.

"90. Por su parte, la Constitución también brinda una garantía orgánica para ejercer la respectiva función a varios servidores públicos de los órdenes jurídicos estatales, tales como los Ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales (en su caso) y los integrantes de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía. Lo curioso es que no lo hace de manera absoluta o sólo por el hecho de desempeñar dicho cargo, sino en razón del ámbito de validez del delito que se pretende imputar: únicamente se otorga cuando se pretenda procesar penalmente a dichos servidores públicos por delitos del orden federal. Ocasionando como efecto la remisión de la decisión afirmativa a la Legislatura Local para que proceda como corresponda. Ello, a fin de respetar la soberanía de cada una de las entidades federativas, pues serán éstas las que sufrirán las consecuencias en caso de verse irrumpida la función pública respectiva.

"91. Dicho de otra manera, por lo que hace a los aludidos servidores públicos de las entidades federativas, la Constitución Federal no genera un mandato a los Estados de la República para que instauren un modelo similar ante posibles acciones penales de fuero local. El Poder Reformador de la Constitución Federal sí exigió el agotamiento de un procedimiento de declaración de procedencia



respecto a ciertos servidores públicos de los órdenes estatales, pero esta exigencia es de origen constitucional federal (no local) y se circunscribe a casos relacionados con delitos federales. Consecuentemente, respecto de las conductas que cada legislador local considere que deben ser sancionadas como un delito en su ámbito territorial, no existe lineamiento constitucional y hay un espacio de libertad configurativa para que las respectivas Legislaturas, según sus circunstancias políticas, sociales, económicas o de cualquier otra índole, decidan si es apropiado o no reconocer una salvaguarda de rango constitucional local destinada a proteger la función desempeñada por sus servidores públicos (incluyendo a los detallados en el aludido párrafo quinto) previo a que se proceda penalmente en su contra.

"92. Resultando imprescindible destacar que no es obstáculo para esta interpretación el efecto ordenado por la Constitución Federal cuando se llega a una declaración de procedencia emitida por el Congreso de la Unión en torno a los servidores públicos estatales por delitos federales. Se insiste, es imprescindible hacer la distinción, por una parte, entre el necesario agotamiento de la declaración de procedencia prevista en la Constitución Federal, condicionada a ciertos servidores públicos estatales ante la comisión de delitos federales y, por la otra, la regulación de un procedimiento de revisión previo que pueda ser concedido por cada una de las entidades federativas por delitos locales para salvaguardar la función realizada por sus servidores públicos. Por ende, del hecho de que la Cámara de Diputados pueda llegar a una declaración afirmativa de procedencia en contra de ciertos servidores públicos estatales y, tal decisión, deba ser comunicada a la respectiva Legislatura Local para que, en ejercicio de sus atribuciones, proceda como corresponda, no significa o provoca que las entidades federativas tengan que reconocer la misma figura de declaración de procedencia a esos servidores públicos estatales también por delitos locales. La única consecuencia constitucional de esta última porción normativa del quinto párrafo del artículo 111 constitucional es, justo, la asignación de una facultad constitucional (de ejercicio obligatorio) a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda."

Como puede advertirse, por lo que concierne a la declaración de procedencia en el ámbito de las entidades federativas, este Tribunal Pleno concluyó que de lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución



Federal, no se desprendía la existencia de un mandato u obligación para que los Estados de la República regulen o reconozcan esa misma figura para delitos diferentes a los del fuero federal respecto a los mismos servidores públicos estatales que se encuentran detallados en la Norma Constitucional, pues lo único que se ordena en tal precepto es la obligación de agotar el procedimiento de declaración de procedencia respecto a ciertos servidores públicos de los órdenes estatales, la cual se circunscribe a casos relacionados con delitos federales.

De esta forma, en lo concerniente a los delitos del ámbito local, se dijo que no existe lineamiento constitucional y hay un espacio de libertad de configuración para que las respectivas Legislaturas, según sus circunstancias políticas, sociales, económicas o de cualquier otra índole, decidan si es apropiado o no reconocer una salvaguarda de rango constitucional local destinada a proteger la función desempeñada por sus servidores públicos⁶⁹ (incluyendo a los detallados en el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Federal) previo a que se proceda penalmente en su contra. Cabe precisar que esta conclusión debe entenderse con las reservas que se hicieron en la citada controversia constitucional 99/2016, respecto de la derogación de la declaración de procedencia para los Magistrados y Jueces del Estado de Jalisco, la cual se estimó que afectaba el ámbito competencial del Poder Judicial Estatal al incidir de forma regresiva en las garantías relativas a la permanencia/estabilidad en el encargo, al no haberse dado por parte del Congreso Local una motivación reforzada para suprimir dicha protección, así como por no haber previsto los cambios pertinentes al sistema jurídico para salvaguardar y fortalecer las garantías de independencia judicial de tales funcionarios jurisdiccionales ante la supresión de la referida inmunidad procesal.

⁶⁹ El resolutivo cuarto de la controversia constitucional 99/2016, fue aprobado por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Aguilar Morales sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Laynez Potisek y Pérez Dayán sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta. Votaron en contra el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y la Ministra Esquivel Mossa.



Sin embargo, con base en el precedente señalado, es posible sostener que la derogación de la declaración de procedencia **para presidentes municipales, regidores y síndicos**, que derivó de la reforma al artículo 146, de la Constitución Política del Estado de Sonora, no afecta de modo alguno las facultades constitucionales del Municipio actor ni resulta inconstitucional, pues el hecho de que dicha protección esté prevista para ciertos servidores públicos federales, e incluso para aquellos de los Estados referidos en el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución General de la República, **no significa o provoca que las entidades federativas tengan que reconocer la misma figura de declaración de procedencia, incluso para esos servidores públicos estatales también por delitos locales, pues por lo que a ello respecta, los Estados cuentan con un espacio de libertad de configuración para que sus respectivas Legislaturas, según sus circunstancias políticas, sociales, económicas o de cualquier otra índole, decidan si es apropiado o no reconocer una salvaguarda de rango constitucional local destinada a proteger la función desempeñada por sus servidores públicos previo a que se proceda penalmente en su contra.**

De esta forma, el hecho de que, en términos del artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución General, se otorgue inmunidad procesal penal tratándose de delitos federales para las personas a cargo del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales; y que a su vez, se haya derogado en la Constitución del Estado de Sonora la inmunidad procesal en lo que corresponde a los delitos locales para los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, no ocasiona un trato inequitativo entre tales servidores públicos, pues el fuero previsto en el Texto Fundamental del país para los servidores públicos locales que ahí se indican es de origen constitucional federal (no local), y se circunscribe a casos relacionados con delitos federales. Sin embargo, se insiste, la existencia de dicha salvaguarda constitucional destinada a proteger la función desempeñada por los servidores públicos expresamente señalados en el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Federal no obliga a las entidades federativas a otorgar a sus servidores públicos inmunidad procesal penal tratándose de delitos del orden local.



Dado que este Tribunal Pleno ha reconocido que las entidades federativas cuentan con un espacio de libertad de configuración para que en sus respectivos Congresos determinen, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada Estado, la pertinencia de proteger o no la función desempeñada por sus servidores públicos previo a que se proceda penalmente en su contra, resulta válido que, a partir de una valoración sobre la figura de la declaración de procedencia para delitos locales, haya determinado derogar dicha salvaguarda en favor de presidentes municipales, síndicos y regidores.

Por lo anterior, **se reconoce la validez del artículo 146 de la Constitución Política del Estado de Sonora.**

DÉCIMO.—Análisis de los planteamientos de invalidez relacionados con la modificación al proceso de reforma a la Constitución Política del Estado de Sonora. En relación con las modificaciones al artículo 163, de la Constitución Política del Estado de Sonora, relativos al proceso de reformas a dicho ordenamiento, el Municipio actor señala que su texto vigente viola el principio de supremacía constitucional del artículo 133 de la Constitución Federal, pues como resultado de las reformas a dicho precepto ahora se exige para la reforma o adición a la Constitución de la referida entidad federativa, además de la aprobación de las dos terceras partes del Congreso Local, la aprobación de las dos terceras partes de los Ayuntamientos del Estado, no obstante que para la reforma a la Constitución General de la República se exige, adicional a la aprobación del Congreso de la Unión, solamente la aprobación de la mitad más uno de las Legislaturas de las entidades federativas. En este sentido, señala que al ser la Constitución General la Norma Fundamental que fija las directrices sobre las que se conforma nuestro orden jurídico, las Constituciones Locales no pueden ir más allá de esas previsiones.

Tal planteamiento resulta **infundado.**

A efecto de apreciar la reforma cuestionada por el Municipio actor, se inserta el siguiente cuadro donde se compara el artículo 163 de la Constitución Local previo a su reforma, con respecto a su redacción conforme al texto vigente.



Constitución Política del Estado de Sonora previo a la reforma	Constitución Política del Estado de Sonora reformada por la Ley Número 288
<p>"Artículo 163. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros de un Congreso y aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado.</p> <p>"Los Ayuntamientos deberán pronunciarse a favor o en contra de las adiciones o reformas a la Constitución dentro del término de 60 días a partir de que el Congreso se las notifique."</p>	<p>"Artículo 163. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros de un Congreso y aprobadas por las dos terceras partes de los Ayuntamientos del Estado.</p> <p>"Los Ayuntamientos deberán pronunciarse a favor o en contra de las adiciones o reformas a la Constitución dentro del término de 60 días a partir de que el Congreso se las notifique."</p>

Se observa que, antes de la reforma impugnada, el procedimiento para adicionar o reformar la Constitución Política del Estado de Sonora exigía la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso Local, así como de la **mayoría de los Ayuntamientos** del Estado.

En cambio, con posterioridad a la reforma a dicho ordenamiento publicada el trece de agosto de dos mil dieciocho, ahora se requiere que tales adiciones o reformas se aprueben por las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado, así como por las **dos terceras partes de los Ayuntamientos** del Estado.

Lo anterior implica que, previo a la reforma cuestionada bastaba con que, al menos, treinta y siete Ayuntamientos avalaran las adiciones o reformas a la Constitución aprobadas por el Congreso Local para que éstas formaran parte de dicho ordenamiento, cifra que es menor en comparación con los 48 Ayuntamientos que ahora se exigen como mínimo para producir el mismo efecto, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 163 vigente de la Constitución sonorense.



En el artículo 40, de la Constitución General de la República⁷⁰ se define el tipo de Estado y la forma de gobierno del Estado Mexicano señalando que éstos corresponden a una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por **Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México**, unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La adopción de un régimen federal implica el reconocimiento por parte de la Federación de que sus partes integrantes⁷¹ tienen la facultad de darse a sí mismas su propia Constitución, situación que se desprende del segundo párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal.⁷² Sin embargo, éstas deben sujetarse a los principios fundamentales que se establecen en el Ordenamiento Supremo, pues tal es una exigencia fundamental que deriva del Pacto Federal del que surge el Estado Mexicano.

En el artículo 115, párrafo primero,⁷³ de la Constitución General se señalan algunos de los principios que las entidades federativas deben observar en el diseño de sus respectivas Constituciones. De esta forma se dispone que, en cuanto a su régimen interior, deberán adoptar la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, y como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre conforme a las bases señaladas en el citado precepto constitucional.

⁷⁰ **"Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

⁷¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "Artículo 43.** Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México."

⁷² **"Artículo 116.** ...

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:"

⁷³ **"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:"



Del mismo modo, en el artículo 116 de la Constitución se establecen aquellas cuestiones mínimas que los Estados de la República están obligados a plasmar en sus respectivas Constituciones, y que se refieren, esencialmente, a las bases de su organización política. Con estas acotaciones, se ha estimado que las entidades federativas pueden adicionar o reformar sus respectivas Constituciones, así sea de forma integral, siempre y cuando tales modificaciones resulten armónicas con los principios de la Constitución General. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia **P/J. 33/2002**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS."⁷⁴

⁷⁴ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS. El decreto por el que la Diputación Permanente de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave declaró aprobada la Ley Número 53 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de esa entidad federativa, no transgrede los principios que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como cuestiones mínimas que las Constituciones Locales deberán plasmar en sus textos, aun cuando la reforma a la Constitución del Estado de Veracruz-Llave haya sido integral. Ello es así, porque la propia Constitución Federal no prevé, en ninguno de sus artículos, límites expresos a la posibilidad de efectuar reformas a las Constituciones Locales, esto es, no prohíbe ni siquiera restringe la facultad de los Congresos Estatales para modificar los textos de sus Constituciones, sino que señala los principios que deberán respetar éstas a fin de lograr la armonía con los principios fundamentales del Ordenamiento Supremo e impedir cualquier contradicción con el mismo. Lo anterior se corrobora con la circunstancia de que, una vez concluida la labor del Poder Constituyente Local, el Poder Legislativo Estatal, emanado de la Constitución, no es otra cosa que un Poder Constituido, con facultades para reformar y adicionar el texto de dicho ordenamiento, y los límites impuestos a dichas facultades no pueden ser concebidos como restricciones al desarrollo de las instituciones jurídicas y políticas susceptibles de plasmarse en el Documento Constitucional Estatal. En otras palabras, la soberanía del pueblo ejercida en un momento histórico determinado por un Poder Constituyente, no tendría por qué limitar, a priori, la voluntad de generaciones futuras que podrán o no transformar su Norma Suprema en atención al desenvolvimiento de la sociedad de que se trate y a las necesidades de la vida contemporánea, que difícilmente pueden ser previstas, en su totalidad y para siempre, por dicho Poder Constituyente.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 901, registro digital: 186309).



Si bien en cuanto al contenido de las Constituciones de los Estados existen ciertos principios específicos que aquéllos deben respetar, de ninguno de los preceptos de la Constitución General se desprende que para la reforma o adición de las Constituciones Locales, las entidades federativas estén constreñidas a adoptar un procedimiento similar o equivalente al que se emplea para aprobar las reformas y adiciones del Texto Fundamental del país.

Tal como lo señala el actor, en el artículo 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dice que para que pueda ser adicionado o reformado dicho Ordenamiento Supremo, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, siendo menester que éstas sean aprobadas también por la mayoría de las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, correspondiendo al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, hacer el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.⁷⁵

Sin embargo, tal como se ordena en ese mismo artículo 135 constitucional, el procedimiento ahí descrito **sólo es aplicable para la adición o la reforma de la Constitución General de la República**, por lo que las entidades federativas no están constreñidas a adoptar un procedimiento similar para reformar sus respectivos textos constitucionales.

Por lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 40, 116 y 124 de la Constitución Federal, se concluye que las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa para que, de conformidad con sus particularidades sociales, políticas y económicas, adopten el procedimiento de

⁷⁵ "Título octavo.

"De las reformas de la Constitución.

"Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

"El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."



reformas a su Constitución que se ajuste a la necesidad de garantizar la supremacía e indemnidad de sus respectivas normas constitucionales locales, siempre que éste resulte acorde con la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, según se dispone en el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En vista de lo expuesto, se concluye que no se afectan de modo alguno las competencias constitucionales del Municipio actor, ni resulta inconstitucional que el Congreso Local, con la aquiescencia de la mayoría de los Municipios del Estado de Sonora, haya aprobado la reforma al artículo 163 de la Constitución Local para aumentar el número de Municipios necesarios para aprobar las adiciones o reformas a su texto fundamental. Por el contrario, la reforma cuestionada otorga un mayor peso a los Municipios para la aprobación de reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora.

Por lo anterior, se reconoce la validez del artículo 163, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, en su porción normativa "En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente", 31, párrafo tercero, en su porción normativa "*coalición o candidatura común*", y 166, párrafo tercero, fracción II, párrafo primero, en su porción normativa "*las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformados y adicionado, respectivamente, mediante la Ley



Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho, por las razones señaladas en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 146, 163, párrafo primero, y 166 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo segundo– de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformados y adicionado, respectivamente, mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho, conforme a lo establecido en los considerandos octavo, noveno y décimo de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución 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 resolutivo 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, tercero y séptimo relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y al catálogo de temas que serán analizados en el estudio de fondo.

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 por no considerar como impugnados los artículos 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, 31, párrafo tercero, y 166, párrafo tercero, fracción II, párrafo primero,



Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando segundo, relativo a la precisión de los actos y normas reclamadas.

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 con diversas consideraciones, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la legitimación activa, consistente en reconocer la legitimación activa del presidente municipal.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de la legitimación pasiva de los Municipios, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas sobre la legitimación pasiva de los Municipios, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la legitimación pasiva de los Municipios, Ríos Farjat en contra de la legitimación pasiva de los Municipios, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la legitimación pasiva.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer, de oficio, respecto de los artículos 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, en su porción normativa "En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente", y 31, párrafo tercero, en su porción normativa "coalición o candidatura común", de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformados mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Ríos Farjat votaron en contra.



Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento de todo el precepto por falta de conceptos de invalidez, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por el sobreseimiento de todo el precepto por falta de conceptos de invalidez, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por el sobreseimiento de todo el precepto por falta de conceptos de invalidez, respecto del considerando sexto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer, de oficio, respecto del artículo 166, párrafo tercero, fracción II, párrafo primero, en su porción normativa "las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", de la Constitución Política del Estado de Sonora, adicionado mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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 con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán con razones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales y con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo a las presuntas violaciones en el proceso legislativo del que derivó la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas 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 por consideraciones distintas, González Alcántara Carrancá por consideraciones distintas, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones diversas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando noveno, relativo al análisis de los planteamientos de invalidez relacionados con la derogación de la figura de la declaración de procedencia para funcionarios municipales, consistente en reconocer la validez del artículo 146 de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformado mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo 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 del considerando décimo, relativo al análisis de los planteamientos de invalidez relacionados con la modificación al proceso de reforma a la Constitución Política del Estado de Sonora, consistente en reconocer la validez del artículo 163, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformado mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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.



El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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 concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 166/2018, promovida por el Municipio de Puerto Peñasco, Sonora.

En sesión pública celebrada el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 166/2018, promovida por el Municipio de Puerto Peñasco, Sonora en contra de la Ley Número 288, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución del mencionado Estado, publicada en el Boletín Oficial el trece de agosto de dos mil dieciocho, así como de los artículos 146, 163 y 166 de este ordenamiento.

Durante la discusión, manifesté estar en desacuerdo con algunas de las consideraciones, o bien, tener razones adicionales en dos apartados del estudio de fondo, por lo que a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos:

A. Presuntas violaciones en el proceso legislativo del que derivó la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora.

a) Fallo mayoritario.

La resolución declara infundados los planteamientos hechos valer por el actor, relacionados con la publicación de la convocatoria a sesión extraordinaria del Congreso en un día "no acostumbrado"; la falta de señalamiento del plazo con que contaba el Ayuntamiento para emitir su voto; la imposibilidad de convocar a una sesión ordinaria de Cabildo, al haber mediado sólo un día hábil entre la fecha en la que fue notificado por el Congreso y aquélla en la que fue publicada la Ley Número 288, que se impugna; la aprobación y expedición de ésta por la Diputación Permanente y no por el Congreso; y el que la celeridad con que se llevó a cabo el procedimiento de reforma a la Constitución Estatal sólo pueda entenderse como una medida para que los Poderes Locales conservaran su influencia



y criterios de gobierno más allá del periodo para el que fueron electos, así como una forma de contrarrestar el resultado de las elecciones federales y estatales celebradas en dos mil dieciocho, al haber tenido como finalidad evitar que fuera impugnada por el Congreso electo en estos comicios locales.

Al respecto, hace referencia al artículo 163 de la Constitución Local,¹ vigente a la fecha en que se expidió la citada ley, que establecía como requisito para realizar reformas o adiciones a la propia Constitución, que éstas fuesen aprobadas por las dos terceras partes de los diputados y la mayoría de los Ayuntamientos; así también, a las disposiciones de dicho ordenamiento y la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, que regulan las distintas etapas del procedimiento de reforma constitucional, así como la integración y el quórum del Congreso, sus periodos de sesiones, el funcionamiento de la Diputación Permanente y su facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

A continuación, describe la forma como se desarrolló el procedimiento que derivó en la expedición de la ley controvertida, conforme a las constancias que obran en autos y los datos obtenidos de la página electrónica del Congreso del Estado: las iniciativas de reforma fueron presentadas por la gobernadora y la Diputación Permanente el doce de julio de dos mil dieciocho y turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales al día siguiente, la cual aprobó el dictamen respectivo, con la firma de 5 de sus 7 miembros, el dieciséis de julio; el siete de agosto de dos mil dieciocho, la Diputación Permanente emitió convocatoria a sesión extraordinaria del Congreso a celebrarse al día siguiente para analizar, entre otros, el referido dictamen, la cual fue publicada en una edición especial del Boletín Oficial y en la Gaceta Parlamentaria de esa fecha; el ocho de agosto de dos mil dieciocho, se llevó a cabo la mencionada sesión extraordinaria, en la que estuvieron presentes 30 de los 33 diputados que conforman la Legislatura, se dio primera lectura al dictamen en cuestión, se dispensó la segunda lectura –al estimarse de obvia resolución– por "mayoría de los diputados" –dos votaron en contra–, se discutió en lo general y lo

¹ **Constitución del Estado de Sonora**

"(Reformado, B.O. 19 de diciembre de 1923)

Artículo 163. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros de un Congreso **y aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado.**

"(Adicionado, B.O. 27 de noviembre de 2017)

"Los Ayuntamientos deberán pronunciarse a favor o en contra de las adiciones o reformas a la Constitución dentro del término de 60 días a partir de que el Congreso se las notifique."



particular y se aprobó por las dos terceras partes de los legisladores –con tres votos en contra en lo general y tres votos en contra en lo particular–; el proyecto de ley aprobado fue enviado a los Ayuntamientos mediante oficio recibido en las oficinas municipales entre el ocho y el diez de agosto de dos mil dieciocho; el trece de agosto siguiente, la Diputación Permanente dio cuenta con la recepción de 59 escritos en los que constaba la aprobación del proyecto de ley por parte de 58 (de los 72) Ayuntamientos, por lo que emitió el Acuerdo 454, en el cual ordenó enviar a la gobernadora la Ley Número 288, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, para su publicación en el Boletín Oficial, lo cual tuvo verificativo en esa misma fecha.

Finalmente, da respuesta a cada uno de los cuestionamientos del actor, de la siguiente manera:

- La publicación de la convocatoria a una sesión extraordinaria del Congreso en un día "no acostumbrado" no constituye una irregularidad, pues, si bien, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley del Boletín Oficial,² las publicaciones en este medio se realizan ordinariamente los lunes y jueves de cada semana, el propio precepto contempla la posibilidad de emitir ediciones especiales que pueden publicarse cualquier día del año cuando la importancia del asunto así lo requiera, lo que, en el caso, fue motivado por la determinación adoptada por la Diputación Permanente el siete de agosto de dos mil dieciocho de convocar al Congreso a sesión extraordinaria del Congreso a celebrarse al día siguiente.
- La falta de señalamiento del plazo que tenía el Ayuntamiento para emitir su voto tampoco constituye una irregularidad pues, aun cuando, en el oficio en que se le requirió pronunciarse respecto de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, no se indicó algo al efecto, el párrafo segundo del artículo 163 de la Constitución Local establece que deben hacerlo dentro del plazo de sesenta días a partir de que el Congreso les notifique.³

² Ley del Boletín Oficial

"Artículo 6. El Boletín Oficial se publicará los lunes y jueves de cada semana, y podrá tener las secciones que sean necesarias para imprimir las disposiciones que deban divulgarse.

"Cuando la importancia del asunto lo requiera, podrán publicarse ediciones especiales del Boletín Oficial en cualquier día del año.

"En caso de que el día en que ha de efectuarse la publicación del Boletín Oficial sea inhábil, se publicará el día inmediato anterior o posterior."

³ Ver nota 1 *supra*.



- La imposibilidad de convocar a una sesión ordinaria de Cabildo, al haber mediado sólo un día hábil entre la fecha en la que fue notificado por el Congreso y aquélla en la que fue publicada la ley impugnada, de igual forma, no constituye una irregularidad pues, si bien conforme al artículo 52, párrafo tercero,⁴ de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, para la celebración de una sesión ordinaria de Cabildo, se debe citar a sus integrantes, al menos, con cuarenta y ocho horas de anticipación, ello no significa que la aprobación de las reformas constitucionales deba hacerse en una sesión de este tipo, dado que pueden llevarse a cabo sesiones extraordinarias, para las cuales no debe convocarse con dicha anticipación, sino únicamente anexar a la convocatoria el orden del día, así como la información y documentación necesarias para su desarrollo, de acuerdo con el artículo 50, párrafo segundo,⁵ en relación con el precepto citado, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal; además de que los Ayuntamientos, al decidir el momento en que emitirán su voto sobre reformas constitucionales, deben considerar que, una vez que una mayoría se pronuncie a favor, éstas se entenderán aprobadas, sin que tenga que agotarse el plazo de sesenta días, que establece el párrafo segundo del artículo 163 de la Constitución Local, ni esperar a que todos lo hagan.
- Resulta inexacta la afirmación en el sentido de que la ley que se combate fue aprobada por la Diputación Permanente, ya que de autos se desprende que ésta

⁴ Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora

"Artículo 52. La citación a que se refiere el artículo anterior deberá efectuarla el secretario, misma que será por escrito, de carácter personal, en el domicilio del integrante del Ayuntamiento o por correo electrónico, el cual deberá ser proporcionado por los integrantes del Ayuntamiento, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la toma de protesta a que se refiere el artículo 33 de esta ley.

"Cuando un regidor suplente entre en funciones como propietario, deberá proporcionar al secretario, un correo electrónico para que reciba las citaciones a que se refiere el artículo 51 de esta ley, dentro de los 5 días hábiles siguientes en que entre en funciones.

"La citación deberá realizarse con una anticipación de por lo menos cuarenta y ocho horas al día en que vaya a celebrarse, tratándose de sesiones ordinarias. La citación deberá contener el lugar, día y hora en que habrá de celebrarse la sesión, así como el orden del día, anexando, en todos los casos, la información y documentación necesaria para su desarrollo."

⁵ Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora

"Artículo 50. El Ayuntamiento como órgano deliberante deberá resolver los asuntos de su competencia colegiadamente, y para tal efecto, celebrará sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes, que serán públicas, con excepción de aquellas que él mismo determine por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

"Habrà por lo menos una sesión ordinaria cada mes y las extraordinarias que sean necesarias a juicio del presidente municipal o a petición de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, ajustándose en cada caso al reglamento interior."



fue aprobada por las dos terceras partes del Congreso y la mayoría de los Ayuntamientos, de conformidad con el artículo 163, de la Constitución Local, vigente a la fecha en que se emitió; así también, la relativa a que la Diputación Permanente no se encontraba facultada para expedirla y enviarla a la gobernadora para su publicación en el Boletín Oficial pues, en términos del artículo 79, en relación con el diverso 66, fracciones IV y XI, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal,⁶ el presidente y el secretario de su mesa directiva cuentan con atribuciones para dar curso a los asuntos y correspondencia presentados ante el Congreso y enviar al gobernador las leyes y decretos aprobados por éste para su sanción, promulgación y publicación en dicho órgano de difusión.

- El que la celeridad con que se llevó a cabo el procedimiento de reforma a la Constitución Estatal solamente pueda entenderse como una medida para que los Poderes Locales conservaran su influencia y criterios de gobierno más allá del periodo para el que fueron electos, así como una forma de contrarrestar el resultado de las elecciones federales y estatales celebradas en dos mil dieciocho, no puede ser materia de análisis en controversia constitucional, al tratarse de cuestiones políticas que no están sujetas a control constitucional en sede judicial y escapan a su objeto de tutela, delimitado en el artículo 105, fracción I, de la Constitución General y su ley reglamentaria; siendo aplicable la tesis 1a. XXXIV/2008, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA APROBACIÓN DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO EMITIDA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, RESPECTO DE LA SITUACIÓN SOCIAL EXISTENTE EN EL ESTADO DE OAXACA, POR TRATARSE DE UNA CUESTIÓN MERAMENTE POLÍTICA."⁷

⁶ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora**

"**Artículo 66.** Son atribuciones del Presidente:

"...

"**IV.** Dar curso a los asuntos y correspondencia presentados ante el Congreso del Estado y dictar los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta al propio Pleno del Congreso del Estado;

"...

"**XI.** Firmar, en unión de los secretarios, las actas de sesión aprobadas por el pleno del Congreso del Estado, de igual forma, las leyes y decretos que se envíen al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado."

"**Artículo 79.** El presidente y secretario de la Diputación Permanente tendrán, en lo conducente, todas las atribuciones administrativas y de representación que corresponden a la presidencia y a la secretaría de la mesa directiva, respectivamente."

⁷ **Texto:** "La emisión por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la proposición con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución, para exhortar al Gobernador Constitucional



Del mismo modo, resulta infundado que esta celeridad haya tenido como finalidad evitar que la Ley Número 288 fuera impugnada por el Congreso electo en los comicios locales de dos mil dieciocho, pues no existe restricción para que una Legislatura, en ejercicio de sus atribuciones, apruebe en cualquier momento reformas o adiciones a los diferentes ordenamientos estatales; aunado a que el que, por el vencimiento del plazo o cualquier otra circunstancia, dicho Congreso no haya podido combatirla, no afecta al Municipio actor, que sí tuvo oportunidad de hacerlo.

Como resultado de lo anterior, al haberse impugnado el artículo 166, de la Constitución Local⁸ como producto del procedimiento legislativo y no haberse

del Estado de Oaxaca, a que solicite licencia o renuncie a su cargo, encuentra fundamento en lo dispuesto por los artículos 34 y 82 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que confieren a las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Congreso, la facultad de presentar proposiciones con puntos de acuerdo, que entrañen la posición política del órgano colegiado en torno a un determinado asunto, lo anterior, como una manifestación más del principio de división de poderes, que busca lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco entre los mismos. Por consiguiente, al tratarse de cuestiones meramente políticas, que no están sujetas a control constitucional en sede judicial, no pueden ser objeto de impugnación a través de la controversia constitucional, la cual posee un objeto de tutela claramente delimitado tanto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, como por su correspondiente ley reglamentaria.". (Registro digital: 169916, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 1779).

⁸ **Constitución del Estado de Sonora**

"(Adicionado, B.O. 13 de agosto de 2018)

"Artículo 166. Los mecanismos de control constitucional local se erigen con instrumentos que brindarán un sistema de contrapesos entre los distintos poderes y órdenes de gobierno del Estado de Sonora, con lo cual se logrará (sic) mantener el principio de supremacía constitucional.

"Los mecanismos de control constitucional local tienen por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional Local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes:

"i. De las controversias constitucionales locales que se susciten entre:

"a. El Poder Ejecutivo y el Legislativo;

"b. El Poder Ejecutivo y uno o más Municipios del Estado;

"c. El Poder Legislativo y uno o más Municipios del Estado;

"d. El Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del Estado;

"e. Un Municipio y otro u otros del Estado;

"f. Uno o más Municipios y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del Estado;

"g. Una o más entidades paraestatales y otra u otras paramunicipales del Estado.

"h. Uno o más organismos públicos autónomos y otro u otros órganos del gobierno estatal y/o municipal.



advertido en éste alguna violación que trascienda a su validez, la sentencia reconoce la constitucionalidad de dicho precepto.

"Las controversias constitucionales locales se sujetarán a lo siguiente:

"a. Podrán promoverse por cualquiera de las partes, según la controversia de que se trate. En las que el Ejecutivo sea Parte, podrá estar representado por el titular de la Secretaría de la Consejería Jurídica.

"El fiscal general del Estado, podrá promover en materia penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

"b. La controversia tendrá por objeto resolver sobre si el acto o los actos reclamados son conformes o contrarios a esta Constitución, y por vía de consecuencia declarar su validez o invalidez.

"c. Las resoluciones que pronuncie el Supremo Tribunal de Justicia, tendrán efectos de cosa juzgada únicamente respecto de las partes que intervinieron en la controversia. Sólo en los casos en que se forme jurisprudencia local tendrá efectos generales.

"d. La ley establecerá el procedimiento a que deberán sujetarse las partes para dirimir la controversia.

"(Nota: El 7 de octubre de 2019, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el considerando sexto, séptimo y octavo, así como en el resolutivo tercero de la sentencia dictada al resolver la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018, declaró la invalidez de la porción normativa del párrafo primero de la fracción II del párrafo tercero de este artículo indicada con mayúsculas, la cual surtió efectos a partir del 11 de octubre de 2019 de acuerdo a las constancias que obran en la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha sentencia puede ser consultada en la dirección electrónica <http://www2.scjn.gob.mx/>).

"II. De las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución, **LAS QUE DEBERÁN RESOLVERSE CON BASE EN LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

"Las acciones de inconstitucionalidad se sujetarán a lo siguiente:

"A. Se podrán promover en forma abstracta por:

"a) El Ejecutivo del Estado por sí o por conducto de quien le represente legalmente.

"b) El equivalente al 35 por ciento de los integrantes del Poder Legislativo.

"c) El equivalente al 35 por ciento de los integrantes de los Ayuntamientos.

"d) El organismo público autónomo, por conducto de quien le represente legalmente.

"e) El fiscal general del Estado, en materia penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

"f) Los partidos políticos nacionales y estatales con registro debidamente acreditado ante la autoridad electoral que corresponda, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el Congreso del Estado.

"B. Se ejercitarán dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación oficial de la norma, o en su defecto, que se haya hecho la notificación del acto que la motiva.

"C. Procederán contra:

"a) Las leyes, decretos o puntos de acuerdos que apruebe el Congreso del Estado o la Diputación Permanente.

"b) Los reglamentos, acuerdos, decretos y demás normas administrativas de carácter general expedidas por el Poder Ejecutivo, organismos públicos autónomos y demás entidades públicas con facultad reglamentaria.



b) Razones del voto concurrente.

Aun cuando coincido con la validez del procedimiento que derivó en la expedición de la Ley Número 288, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, al haberse observado las formalidades establecidas en la normativa local para adicionar o reformar la Constitución Estatal, considero que:

1. Al dar cuenta con el desarrollo del procedimiento, en particular, con las lecturas del dictamen,⁹ debió precisarse que la dispensa de la segunda lectura fue aprobada por 28 de los 30 diputados presentes, por así exigirlo el artículo 128, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.¹⁰ Del mismo modo, en la parte relativa a la aprobación de los Ayuntamientos,¹¹ debió aclararse que, aunque la iniciativa con punto de acuerdo se refiere a 57,¹² al momento de ser aprobada, ya se contaba con 59 votos a favor.
2. Al dar respuesta al cuestionamiento hecho valer por el Municipio actor en cuanto a la celeridad con que se llevó a cabo el procedimiento, no debió citarse como apoyo la tesis número 1a. XXXIV/2008, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA APROBACIÓN DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO EMITIDA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, RESPECTO DE LA SITUACIÓN SOCIAL EXISTENTE EN EL ESTADO DE OAXACA, POR TRATARSE DE UNA CUESTIÓN

"c) Los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, expedidas por los Ayuntamientos.

"d) Las normas de carácter general que expidan los organismos públicos autónomos.

"e) Las demás normas de carácter general, salvo las que dicte el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia.

"f) La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria.

"D. Las resoluciones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas con efectos generales, siempre que fueren aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros y tendrá efectos de cosa juzgada en los términos que establezca la ley.

"La única vía para plantear la inconstitucionalidad de leyes, decretos o acuerdos legislativos en materia electoral, es la prevista en este artículo, sin perjuicio del control difuso que ejercerá el Tribunal Estatal Electoral en los términos de esta Constitución."

⁹ Punto 6, fojas 83 y 84 de la sentencia.

¹⁰ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora**

"Artículo 128. El trámite de segunda lectura sólo podrá dispensarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión. Al dispensarse este trámite, la discusión se realizará en la misma sesión en que se dispensó el trámite de referencia."

¹¹ Punto 10, fojas 89 a 97 de la sentencia.

¹² En una parte de la exposición de motivos, se incurre en imprecisión, al hablar de 58.



MERAMENTE POLÍTICA.",¹³ que resulta aplicable, en todo caso, cuando pretenden impugnarse actos de naturaleza estrictamente política y no cuando se plantean argumentos de esta índole.

3. Debió darse respuesta en específico al planteamiento relativo a la supuesta falta de aprobación definitiva por parte del Congreso (una vez recibida la aprobación de los Ayuntamientos), en el sentido de que esto no era (ni es) requerido por el artículo 163, de la Constitución Local, que solamente dispone la reunión de dos elementos: la aprobación por las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso y por la mayoría (ahora, las dos terceras partes) de los Ayuntamientos; así como al planteamiento relativo a que la importancia de los temas de la reforma constitucional ameritaba una reflexión profunda y la plena participación de la sociedad, en el sentido de que esto tampoco es exigido por el citado artículo (ni algún otro) de la Constitución Local, por lo que, en todo caso, queda a consideración de la Legislatura Estatal hacerlo o no.

De igual forma, como razones adicionales en que se sustenta la validez del procedimiento legislativo analizado, quiero señalar, como en varios asuntos lo he hecho,¹⁴ que la sola rapidez con la que se aprueban las leyes en ciertos casos no constituye una violación procedimental grave, por lo que la celeridad con que se lleve a cabo no puede ser motivo para invalidarlo si no existió un vicio de legalidad durante su desarrollo; así también que, aun cuando por la fecha en que se emitió la Ley Número 288, el Congreso electo en los comicios de dos mil dieciocho no haya tenido oportunidad de impugnarla, está, en todo caso, en posibilidad de revertirla.

¹³ **Texto:** "La emisión por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la proposición con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución, para exhortar al Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca, a que solicite licencia o renuncie a su cargo, encuentra fundamento en lo dispuesto por los artículos 34 y 82 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que confieren a las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Congreso, la facultad de presentar proposiciones con puntos de acuerdo, que entrañen la posición política del órgano colegiado en torno a un determinado asunto, lo anterior, como una manifestación más del principio de división de poderes, que busca lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco entre los mismos. Por consiguiente, al tratarse de cuestiones meramente políticas, que no están sujetas a control constitucional en sede judicial, no pueden ser objeto de impugnación a través de la controversia constitucional, la cual posee un objeto de tutela claramente delimitado tanto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, como por su correspondiente ley reglamentaria.". (Registro: 169916, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 1779).

¹⁴ Entre otros, en la controversia constitucional 30/2008, la acción de inconstitucionalidad 19/2010 y la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020.



B. Análisis de los planteamientos de invalidez relacionados con la derogación de la figura de la declaración de procedencia para funcionarios municipales.

a) Fallo mayoritario.

La sentencia declara infundados los planteamientos hechos valer por el actor en cuanto a que la eliminación de la declaración de procedencia desprotege a los funcionarios municipales, quienes quedarán expuestos a acciones punitivas o represalias políticas o de cualquier naturaleza por su actuar de gobierno, estableciéndose un trato inequitativo, puesto que los titulares de los tres poderes y organismos autónomos del Estado continúan teniendo la protección del fuero federal, por lo que, hasta en tanto no desaparezca esta prerrogativa, no debe eliminarse el fuero local.

Al respecto, refiere las consideraciones sostenidas por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 99/2016,¹⁵ entre las que destaca que, de lo dispuesto por el párrafo quinto del artículo 111, de la Constitución General,¹⁶ no se desprende la existencia de un mandato para que las entidades federativas reconozcan la declaración de procedencia para delitos distintos a los del fuero federal, respecto a los mismos servidores públicos estatales que prevé la citada norma constitucional; por lo que, tratándose de delitos locales, gozan de libertad para decidir, de acuerdo con sus circunstancias políticas, sociales, económicas o de otra índole, si es apropiado o no reconocer una salvaguarda constitucional para proteger la función desempeñada por sus servidores públicos, previo a proceder penalmente en su contra.¹⁷

¹⁵ En sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, por mayoría de nueve votos (en contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea).

¹⁶ **Constitución General**

"Artículo 111. ...

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda."

¹⁷ Con las salvedades relativas a los miembros de los Poderes Judiciales Locales.



Así pues, concluye que la eliminación de la declaración de procedencia en favor de presidentes municipales, síndicos y regidores en el Estado de Sonora no vulnera alguna prerrogativa prevista en la Constitución General en favor de los Municipios, ni resulta inconstitucional, dado que el hecho de que dicha protección esté prevista para ciertos servidores públicos federales y estatales no implica que las entidades federativas deban reconocer la misma figura, incluso, para estos servidores públicos estatales, también por delitos locales; sin que ello represente un trato inequitativo entre los servidores públicos del Estado, porque el fuero previsto en la Norma Fundamental para los funcionarios locales que ahí se indican es de origen constitucional federal (no local) y se circunscribe a casos relacionados con delitos federales.

Finalmente, retomando el argumento de libertad configurativa, determina que en el caso resulta válido que, a partir de una valoración de la figura de la declaración de procedencia para delitos locales, el Constituyente Estatal haya decidido eliminar esta salvaguarda respecto de presidentes municipales, síndicos y regidores y, por lo tanto, reconoce la validez del artículo 146 de la Constitución Local.¹⁸

b) Razones del voto concurrente.

Si bien coincido con la validez del artículo 146 de la Constitución Política del Estado Sonora, por un lado, considero que la sentencia debió hacer énfasis en que la figura de la declaración de procedencia se eliminó para todos los servidores públicos del Estado –no sólo para los municipales–, aun cuando ello no ameritara un pronunciamiento respecto de otro tipo de servidores públicos –por no ser materia de la litis– y, por otro lado, me separo de las consideraciones en las que se retoma lo sostenido por una mayoría del Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 99/2016, respecto de la derogación de la declaración de procedencia para los Magistrados y Jueces del Estado de Jalisco.

Como expuse en el voto particular que formulé en esa controversia y en los votos de minoría que formulé junto con la Ministra Esquivel Mossa en las controversias

¹⁸ **Constitución del Estado de Sonora**
(Reformado, B.O. 13 de agosto de 2018)

"Artículo 146. En el Estado de Sonora ningún servidor público gozará de fuero, inmunidad legal o procesal, que le otorgue privilegios o prerrogativas jurídicas. Nadie podrá ser reconvenido por las opiniones que se manifiesten en el desempeño de su cargo."



constitucionales 165/2018¹⁹ y 207/2017,²⁰ el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución General únicamente contempla la declaratoria de procedencia para las autoridades locales respecto de delitos federales, de donde no deriva una obligación para las entidades federativas de prever dicha figura en sus Constituciones. En un Estado democrático de derecho, todas las personas, incluidos los juzgadores, deben someterse a la ley y responder por los delitos que cometan. La declaración de procedencia, aunque constituye un requisito que se debe agotar antes de someter a ciertos funcionarios a proceso, no los exime de una condena penal.

En este sentido, se debe tomar en cuenta que la propia Constitución establece un sistema penal con derechos y garantías que protegen a las personas de condenas arbitrarias. De conformidad con el artículo 20, constitucional,²¹ nadie

¹⁹ En sesión de veintitrés de junio de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, por mayoría de nueve votos (en contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea).

²⁰ En sesión de veinticinco de agosto de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán, por mayoría de nueve votos (en contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea).

²¹ **Constitución General**

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"A. De los principios generales:

"I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

"II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del Juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

"III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

"IV. El juicio se celebrará ante un Juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

"V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

"VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

"VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el Juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;



puede ser sancionado penalmente sin que exista una acusación de una fiscalía independiente y un Juez que determine que se probó la comisión de un delito más allá de toda duda razonable. Así pues, los juzgadores, como todas

"VIII. El Juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

"IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula; y,

"X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa;

"II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

"III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

"La ley establecerá beneficios a favor del inculcado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

"IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

"V. Será juzgado en audiencia pública por un Juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

"En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculcado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

"VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

"El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante Juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

"VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

"VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el Juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su



las personas, gozan, entre otros, de un derecho a la presunción de inocencia, a la no autoincriminación, a la contradicción y a un recurso efectivo.

Me parecería un gran error sostener que el sistema penal prevé garantías suficientes para que se pueda privar de la libertad –a veces, por más de cincuenta años– a un ciudadano común, pero no para que un juzgador pueda mantener su independencia. Incluso, si alguien desconfiara del sistema penal, la solución constitucionalmente admisible es trabajar por un proceso penal justo, equitativo y protector de todos los derechos para todas las personas, en lugar de dar inmunidad relativa a unos cuantos, especialmente, cuando, por su posición, los juzgadores se encuentran mejor capacitados para defenderse que la mayoría de los ciudadanos.

Con todo, aun cuando una eventual derogación de la declaración de procedencia implica, en efecto, una menor protección para determinados funcionarios, entre ellos, los juzgadores, está justificada, dado que es proporcional al nivel de satisfacción de evitar la impunidad, al impedir que se les someta a un proceso penal sujeto a criterios políticos; razón por la cual no puede considerarse una medida violatoria del principio de no regresividad.

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 Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 166/2018.

En sesión celebrada el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Puerto Peñasco, Estado de Sonora, analizó la constitucionalidad del procedimiento legislativo de la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, así como de diversas normas contenidas en dicho ordenamiento.

A continuación me permito expresar las razones adicionales por las que compartí el reconocimiento de validez del procedimiento legislativo del ordenamiento

defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y,

"IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo."



en análisis, así como las razones por las cuales me aparté de las consideraciones que sustentaron la validez del artículo 146 impugnado.

1. Considerando octavo. Presuntas violaciones en el proceso legislativo del que derivó la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora.

En este considerando se dio contestación a los argumentos planteados por el Municipio actor, en los que sostuvo que en la aprobación de la legislación impugnada se transgredió el principio de legalidad, pues una vez que fue aprobada la legislación impugnada por el Congreso del Estado de Sonora, así como por la mayoría de los Ayuntamientos de dicha entidad federativa, fue la Diputación del Congreso Permanente quien aprobó y expidió el ordenamiento, a pesar de que carecía de facultades para ello.

Adicionalmente, sostuvo que en el oficio por el cual se le requirió pronunciarse respecto de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso Local, no se le señaló un plazo para ello; aunado al hecho de que sólo medió un día hábil entre que se le entregó el referido oficio y la fecha de publicación de la ley impugnada.

De la misma manera, manifestó su inconformidad acerca de la publicación de la convocatoria para la celebración a la sesión extraordinaria del Congreso Local en la que se aprobó el ordenamiento impugnado, pues mencionó que no se justificó la urgencia para ello.

Finalmente, argumentó que la celeridad con la que se aprobó la ley impugnada atendió a la necesidad de los Poderes Locales para mantener su influencia y criterios de gobierno más allá del periodo en que fueron electos.

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó que tales argumentos resultaban infundados, por lo siguiente:

- En primer lugar, en relación con que la publicación de la convocatoria para la celebración de la sesión extraordinaria se realizó en una edición especial sin justificarse tal circunstancia, se advirtió que si bien en términos de la Ley del Boletín Oficial, las inserciones en ese medio se realizan de forma ordinaria los lunes y jueves, también se permite realizar ediciones especiales que pueden publicarse en cualquier día del año cuando la importancia del asunto así lo requiera, siendo que la justificación de publicar la convocatoria estuvo



motivada por la resolución de la Diputación Permanente de convocar a sesión extraordinaria.

- Por otro lado, en cuanto a que no se le señaló el plazo para pronunciarse respecto de las reformas aprobadas por el Congreso, se estimó que es en la propia Constitución Política del Estado de Sonora, en su artículo 163, en donde se prevé que el plazo para ello es de sesenta días a partir de la notificación del Congreso.
- Además, que si bien era cierto que entre la notificación que le realizó el Congreso al Municipio actor y la aprobación de las reformas transcurrió únicamente un día y que, en términos de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, para la celebración de una sesión ordinaria de Cabildo se requiere citar a los integrantes al menos con 48 horas de anticipación, lo cierto es que ello no significa que la aprobación deba hacerse necesariamente en una sesión ordinaria pues bien puede hacerse en una sesión extraordinaria, en la que no se exige convocar con tiempo de anticipación mínimo.
- Incluso se resaltó que una vez aprobada la reforma o adición a la Constitución Local, por la mayoría de los Ayuntamientos que dicho ordenamiento exige, aquella deberá entenderse como aprobada, sin que sea necesario el transcurso de los sesenta días, o bien, la aprobación de todos y cada uno de los Ayuntamientos, en tanto que ninguna de esas condiciones se desprende de la Constitución Local.
- Adicionalmente, se resolvió que contrario a lo sostenido por el Municipio actor, la legislación impugnada sí fue aprobada por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local, así como por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado, y no así por la Diputación Permanente la cual, además, sí tenía facultades para expedir la legislación en comento, así como para resolver enviarla a la gobernadora del Estado para su publicación, pues tales atribuciones encuentran sustento en el artículo 79, en relación con el diverso 66, fracciones IV y XI, ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.
- Finalmente, se desestimaron los argumentos restantes, relativos a que la celeridad de la reforma se debió a la necesidad de los Poderes Locales de mantener su influencia, pues además de que las cuestiones políticas no pueden analizarse en una controversia constitucional, no existe ninguna restricción para que los Congresos Locales puedan aprobar, en cualquier momento y conforme



a las disposiciones aplicables, reformas o adiciones a sus ordenamientos, aun cuando ello sea de forma previa a que se instale una nueva Legislatura.

En este considerando, coincidí con el proyecto y sus argumentaciones, es decir, por reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó con la publicación de la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora. No obstante, lo hice por consideraciones adicionales, las cuales me permito expresar en este voto.

En primer lugar, me parece que el motivo de impugnación formulado por el Municipio actor, en contra de la actuación de la Diputación Permanente no fue en realidad simplemente porque consideraba que aquella aprobó y expidió la legislación impugnada, sino porque a su juicio, la aprobación por parte del Congreso Local no podía ocurrir sino hasta después de obtener la aprobación por parte de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado.

Lo anterior, considero, se desprende de las manifestaciones realizadas en su demanda, pues en ellas hizo referencia a que la facultad del Congreso, único atribuido para aprobar la ley, no podía ejercerse sino hasta el trece de agosto de dos mil dieciocho, esto es, a partir de la fecha en la que se certificó que existía una mayoría de los Ayuntamientos a favor del proyecto de ley.

Siendo esta la lectura que hago de la demanda y dando una respuesta frontal a los argumentos que a mi juicio fueron formulados por el Municipio actor, estimo que son infundados, pues si bien no puede afirmarse que la voluntad del Congreso tiene mayor peso o importancia que la del orden municipal, lo cierto es que en términos del artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Sonora,¹ el Poder Legislativo del Estado se deposita en el propio Congreso, lo que justifica que primero se requiera obtener la aprobación de aquél, antes de dar lugar a la intervención municipal. En otras palabras, en caso de que el Congreso no apruebe algún proyecto de ley o reforma a la Constitución Local, no sería necesario la intervención de los Ayuntamientos, pues no existiría proyecto alguno que requiriera ser aprobado.

Consecuentemente, al haber existido la aprobación requerida tanto del Congreso del Estado de Sonora como de los Ayuntamientos, resultó válido que la

¹ "Artículo 29. El ejercicio del Poder Legislativo del Estado se depositará en una Asamblea de Representantes del pueblo, denominada "Congreso del Estado de Sonora."



Diputación Permanente haya considerado que, en el caso, se habían cumplido las reglas para tener por aprobada la ley en cuestión.

Sentado lo anterior, y acerca del desarrollo del proceso legislativo, el artículo 66, fracción VII Bis, de la Constitución Local² permite que la Diputación Permanente convoque a sesiones extraordinarias, entre otros supuestos, cuando se reciba uno o más dictámenes aprobados por las comisiones dictaminadoras que impliquen la creación, modificación, derogación o abrogación de una ley, hipótesis que fue cumplida en el presente caso, puesto que la convocatoria se emitió después de recibir el dictamen correspondiente a las iniciativas de reforma a la Constitución del Estado.

Además, si bien la discusión del dictamen, tanto en lo general como en lo particular, se realizó en una misma sesión, ello se debió a que su segunda lectura fue dispensada por considerarse de obvia resolución, lo cual también encuentra sustento en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.³

Sobre ese aspecto, no dejo de advertir que dicha dispensa no fue acompañada de un razonamiento previo en el que se hicieran explícitas las razones por las cuales se consideró al asunto como de obvia resolución; sin embargo, analizando el procedimiento legislativo en su contexto, considero que, en este caso en particular, dicha ausencia de justificación no incidió negativamente en los principios democráticos que deben sustentar todo actuar legislativo.⁴

² "Artículo 66. Son facultades de la Diputación Permanente:

"...

"VII Bis. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en cualquiera de los siguientes casos:

"A) Inmediatamente después de que la Diputación Permanente reciba uno o más dictámenes aprobados por las comisiones dictaminadoras que impliquen la creación, modificación, derogación o abrogación de una ley."

³ "Artículo 127. En los casos de urgencia notoria, o de obvia resolución, o cuando esté próximo a terminar un periodo de sesiones, el pleno del Congreso del Estado podrá dispensar el trámite de segunda lectura a que se refiere el artículo anterior."

⁴ A contrario sensu resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 37/2009, de rubro y texto siguientes: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la



Por todo lo anterior y por estas razones adicionales es que coincidí en el reconocimiento de validez del procedimiento legislativo que culminó con la publicación de la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora.

2. Considerando noveno. Análisis de los planteamientos de invalidez relacionados con la derogación de la figura de la declaración de procedencia para funcionarios municipales.

En este considerando se analizó la regularidad constitucional del artículo 146, de la Constitución Política del Estado de Sonora;⁵ particularmente, debió responderse a la interrogante relativa a si la derogación de la figura de declaración de procedencia, tiempo antes prevista en dicha disposición, para los presidentes municipales, síndicos y regidores, resultaba constitucional.

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez del artículo impugnado al estimar, en esencia, que la derogación de la declaración de procedencia para presidentes municipales, regidores y síndicos no afecta en modo alguno las facultades del Municipio ni ocasiona un trato inequitativo entre los servidores públicos que gozan de tal inmunidad en términos de la Constitución Federal, pues dicho fuero es de origen constitucional y se circunscribe a casos relacionados con delitos federales y sin que exista un mandato constitucional para que las entidades la prevean para delitos locales respecto de sus servidores.

En este considerando, si bien coincidí con el sentido del proyecto y por reconocer la validez del artículo 146, de la Constitución Política del Estado de Sonora, lo hice por razones diversas, las cuales me permito manifestar en este voto.

En primer lugar, no comparto del todo el argumento genérico de que los Estados cuentan con libertad configurativa para determinar si es apropiado o no reconocer el fuero respecto de sus servidores públicos, pues me parece que, en este caso, sólo debe hacerse un pronunciamiento de la supresión de dicha

violación a los principios democráticos en un proceso legislativo." **Registro digital: 167520**, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1110, ⁵ **"Artículo 146.** En el Estado de Sonora ningún servidor público gozará de fuero, inmunidad legal o procesal, que le otorgue privilegios o prerrogativas jurídicas. Nadie podrá ser reconvenido por las opiniones que se manifiesten en el desempeño de su cargo."



figura a favor de los funcionarios del orden municipal que señalaba la Constitución Local.

Efectivamente, desde que resolvimos el precedente que recoge la sentencia, la controversia constitucional 99/2016,⁶ en sesión del veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, me aparté del argumento de una absoluta libertad de configuración de los Estados para establecer o no la declaratoria de procedencia respecto de delitos locales. En ese supuesto, mi postura a favor de la invalidez de una de las normas impugnadas fue por considerar que la supresión de dicha figura a favor de miembros del Poder Judicial Local resultaba contraria al principio de independencia judicial.

Posteriormente, en la controversia constitucional 165/2018,⁷ resuelta el veintitrés de junio de dos mil veinte, se matizó la afirmación de la que en este asunto me separo, pues se señaló que si bien existe un espacio de libertad configurativa para que los Estados, según sus circunstancias, decidan si es apropiado reconocer tal garantía a favor de sus servidores públicos (incluyendo los que se señalan en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal) lo cierto es que tal libertad configurativa no es absoluta, pues tiene que compaginarse con el resto de las reglas y principios constitucionales.

Ahora bien, en el análisis del caso en concreto, no desprendo ninguna regla o principio que se vean vulnerados por la supresión de la declaración de procedencia prevista para los presidentes municipales, síndicos y regidores de

⁶ Controversia constitucional 99/2016, resuelta por el Pleno el 24 de septiembre de 2019, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Aguilar Morales, sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Laynez Potisek y Pérez Dayán sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, respecto del apartado relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la reforma a los artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco que preveían las bases para la declaratoria de procedencia en contra de miembros del Poder Judicial del Estado de Jalisco. En contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷ Controversia constitucional 165/2018, resuelta por el Pleno el 23 de junio de 2020, por mayoría de 9 votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, en cuanto a declarar la invalidez de diversas normas de la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo que suprimieron la declaración de procedencia aplicable a Magistrados y consejeros por delitos de fuero común. En contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



los Ayuntamientos, ni tampoco advierto que ello redunde en perjuicio de las funciones que a éstos les corresponden ejercer como el órgano de gobierno de los Municipios.

Para mí, es imprescindible tomar en cuenta que este Tribunal Pleno ha reconocido que la declaración de procedencia es una figura que busca proteger la función desempeñada por ciertos servidores públicos, con la finalidad de *evitar posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, evitar represalias y acusaciones malintencionadas que pretendan interrumpir dichas funciones de naturaleza esencial para el orden constitucional*. Esto es, constituye una protección para salvaguardar las funciones que le son encomendadas a un poder, *ya sea impidiendo que pierda uno o parte de sus miembros que las llevan a cabo, o bien, que desaparezca por completo el cuerpo que lo integra*.⁸

Sin embargo, en otro ámbito y para proteger la integración y funcionamiento del Ayuntamiento, como el órgano que ejerce en exclusiva la competencia del Municipio, en términos del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal⁹ se prevé que la revocación o suspensión del mandato de alguno de sus miembros es facultad del Congreso Local, siempre y cuando la decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y se actualice alguna de las causas graves que la ley local prevea.

⁸ Entre otras, en la controversia constitucional 207/2017, resuelta por el Pleno el 25 de agosto de 2020, por mayoría de 9 votos en cuanto a declarar la invalidez de diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Yucatán que limitaron la declaración de procedencia para los Magistrados y consejeros de la Judicatura Local, sólo en los casos de comisión de delitos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público. En contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁹ **"Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

"...

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, **por alguna de las causas graves que la ley local prevenga**, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan."



En términos de la exposición de motivos de la reforma constitucional de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, con la inclusión de la fracción I, se buscó preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos, por lo que se determinó que, antes de interferir sobre éstos, debe desarrollarse un procedimiento previo en el que se garantice el derecho de defensa del afectado; por ello, se estableció que los Estados debían señalar las causas graves que pudieran *ameritar el desconocimiento de ... los miembros de los Ayuntamientos, así como la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos de tan trascendente decisión.*

Adicionalmente, en relación con el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, existe la jurisprudencia P./J. 7/2004, de rubro: "CONGRESOS ESTATALES. SON LOS ÚNICOS FACULTADOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA SEPARAR O SUSPENDER DE SU ENCARGO A LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO.",¹⁰ que señala que cualquier otro mecanismo contenido en una disposición local tendente a separar o suspender de sus funciones a un miembro del Ayuntamiento, resulta contraria a dicho precepto.

Así, advierto que el Constituyente Permanente, dada la importancia de las funciones del Municipio, optó por proteger la integración del Ayuntamiento en los términos establecidos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, por lo que no encuentro motivo alguno para considerar que la supresión de la inmunidad procesal por la comisión de delitos locales podría afectar el correcto desempeño de las funciones del Municipio.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar algunas razones adicionales por las cuales coincidí con una de las conclusiones arribadas en la ejecutoria, así como las razones por las cuales me aparté de algunas de sus consideraciones.

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 la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la controversia constitucional 166/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, resolvió la controversia

¹⁰ **Registro digital: 182006**, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1163.



constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Puerto Peñasco, Sonora. En ella, se solicitó la invalidez de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Sonora, a través de los cuales se eliminó la figura de la declaración de procedencia para todos los funcionarios del Estado y sus Municipios, al considerar que el procedimiento legislativo en el marco del cual se aprobó la reforma anterior se había llevado de manera irregular, específicamente porque la reforma había sido expedida por la Diputación Permanente a pesar de carecer de competencia para ello; además, porque al eliminar la declaración de procedencia, los funcionarios municipales quedaban en estado desprotegido, expuestos a acciones punitivas o represalias políticas.

El Pleno reconoció, por unanimidad de votos,¹ la validez del procedimiento legislativo, así como la validez de la eliminación de la declaración de procedencia. Aunque voté a favor del sentido de la sentencia y sus consideraciones, expresé razones adicionales que desarrollo en este voto.

a. Violaciones al procedimiento legislativo.

Uno de los planteamientos del Municipio actor sobre violaciones al procedimiento legislativo tuvo que ver, en esencia, con que la Diputación Permanente del Congreso de Sonora carecía de competencia para certificar el número de Ayuntamientos que votaron a favor de la reforma y para remitirla al Ejecutivo para su publicación. En la sentencia se establece que ese concepto de invalidez es infundado pues fue el Congreso de Sonora, con anuncio de la mayoría de los Ayuntamientos de ese Estado, quien aprobó la reforma impugnada; aunado a que la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Sonora, faculta a la Mesa Directiva de la Diputación Permanente para remitir la reforma al Poder Ejecutivo para su publicación.

Coincido con la ejecutoria, pero con algunas consideraciones adicionales, tal y como anuncié en la sesión. Me parece que el planteamiento del Municipio actor va más allá de solo alegar que la Diputación Permanente contravino las disposiciones que rigen el proceso de reforma constitucional. Observo que lo

¹ De las y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, la suscrita, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



que en esencia combate es que la Diputación Permanente actuó sin sustento legal, especialmente en lo que se refiere a certificar el número de votos favorables de los Ayuntamientos y remitir la reforma al Ejecutivo para su publicación. Si bien el planteamiento del Municipio se considera infundado, observo consideraciones adicionales para responder más completamente a la impugnación, y derivan justamente del mandato expreso (esto es, el sustento legal) del artículo primero transitorio, párrafo segundo, del decreto de la reforma impugnada que establece lo siguiente:

"Artículo primero ...

"Se instruye a la Mesa Directiva o a la Diputación Permanente del Congreso del Estado, en su caso, a efecto de que realicen el cómputo respectivo y en caso de resultar aprobad[a] la presente ley por cuando menos la mitad más uno de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, la remitan al titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado."

Esta disposición fue emitida por la Legislatura en uso de su facultad soberana y fue objeto de análisis y votación favorable por la mayoría calificada de la propia Legislatura. Entonces, contrario a lo que sostiene el Municipio actor, la Diputación Permanente sí tenía competencia para computar los votos de los Municipios y remitir la reforma al Poder Ejecutivo de Sonora para su publicación, pues así lo había establecido el Congreso del Estado.

Además, también estimo que debe tomarse en cuenta que el Municipio actor parte de una confusión conceptual, pues en su escrito de demanda en ocasiones utiliza el término "expedir" como sinónimo de "aprobar". No obstante, expedición no es sinónimo de aprobación de una ley, sino que se trata de un acto posterior a ella y que no necesariamente lo lleva a cabo el mismo órgano que aprueba la ley. En este caso, puede decirse que la diputación expidió la Ley 288, en el sentido de que la remitió o la envió al Ejecutivo para su publicación; lo cual se aprecia con claridad en el Acuerdo Número 454, de fecha trece de agosto de dos mil dieciocho, expedido por la Diputación Permanente, cuyo resolutivo Único señala: "La Diputación Permanente del Congreso del Estado resuelve enviar para su publicación, la Ley número 288 ..."

Estas consideraciones, sumadas a las establecidas en la ejecutoria, son las que me llevan a considerar que efectivamente no le asiste la razón al Municipio actor cuando refiere que hay violaciones al procedimiento legislativo.



b. Eliminación de la declaración de procedencia.

El Tribunal Pleno también reconoció la constitucionalidad de la reforma al artículo 146, de la Constitución de Sonora,² a través de la cual se eliminó la declaración de procedencia para todos los funcionarios del Estado. La reflexión constitucional se fincó en que las Legislaturas Locales gozan de libertad configurativa para establecer o no garantías que protejan la función desempeñada por sus servidores públicos.

Estoy de acuerdo con la decisión alcanzada, pues comparto que los Estados cuentan con libertad configurativa para eliminar, si así lo desean, la figura de la declaración de procedencia cuando, como en el presente asunto, se trata de funcionarios municipales porque no considero que exista algún principio constitucional que brinde una especial protección a estos funcionarios al grado de impedir que se elimine su fuero si así lo deciden los Congresos Locales.

Sin embargo, quiero aclarar que mi voto respecto al artículo impugnado solamente se ciñe a la litis de este planteamiento particular, que implica analizar el precepto únicamente a la luz de lo cuestionado por el Municipio actor, de forma que reservo mi criterio respecto a otras cuestiones o aristas que pudieran presentarse respecto del mismo artículo a la luz de otro tipo de cuestionamientos.

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 la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la controversia constitucional 166/2018.

El veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, los integrantes del Pleno resolvimos la presente controversia constitucional, donde fundamentalmente determinamos reconocer la validez de los artículos 146, 163, párrafo primero, y 166 –en distintas porciones normativas– de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformados y adicionado, respectivamente, mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de esa entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho.

² "Artículo 146. En el Estado de Sonora ningún servidor público gozará de fuero, inmunidad legal o procesal, que le otorgue privilegios o prerrogativas jurídicas. Nadie podrá ser reconvenido por las opiniones que se manifiesten en el desempeño de su cargo."



En el considerando octavo de esta sentencia, se declararon infundados los conceptos de invalidez formulados por la accionante respecto de presuntas violaciones en el proceso legislativo que derivó en la Ley Número 288.

Como lo expuse en la discusión, coincido con la mayoría de las razones que se dieron al examinar esos argumentos de invalidez, inclusive con la cita que se hizo, a manera de precedente, a la diversa acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete –al analizar entre otros aspectos, el proceso legislativo de reformas a la Constitución Política del Estado de Chihuahua– por apoyarse parte de la argumentación de esta sentencia en el citado precedente.

Sin embargo, me separo de las consideraciones que a mayor abundamiento se expusieron en la página ciento uno de la sentencia de esta controversia constitucional, así como en la nota sesenta y seis al pie de página, con base en las cuales se indica que una vez que se reúna el asentimiento por parte de la mayoría de los Ayuntamientos, las adiciones o reformas a la Constitución Local se entenderán aprobadas, por lo que no era necesario esperar a que se agotara el plazo de sesenta días previsto en el artículo 163, de la Constitución Política del Estado de Sonora, o bien que se debiera esperar a que se pronunciara la totalidad de los Ayuntamientos.

La razón de mi disenso se debe a que desde que se discutió el citado precedente no compartí la afirmación de que el plazo previsto en la Constitución Local no fuera determinado para que los Ayuntamientos pudieran hacer llegar su respuesta al Congreso Local.

De modo que, por las mismas razones estimo que, en el caso analizado en la presente controversia constitucional, debía respetarse el plazo de sesenta días, con independencia de que antes de su conclusión ya existiera la aprobación por la mayoría de los Ayuntamientos y de que el artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora no lo ordenara así, ya que considero que únicamente de esa forma se logra la efectiva intervención de la totalidad de los Ayuntamientos en la reforma a la Constitución Local, que en mi opinión es lo que busca el citado precepto constitucional.

Por otra parte, en el considerando noveno de la presente sentencia se declararon infundados los planteamientos de invalidez relacionados con la derogación de la figura de declaración de procedencia para los funcionarios municipales, con lo cual estuve de acuerdo.



No obstante lo anterior, como lo expresé en la discusión de este asunto, no conven-go con la alusión al principio de regresividad en el primer párrafo de la página ciento veinte de la sentencia, derivada de la referencia, como precedente, a la resolución de la diversa controversia constitucional 99/2016.

Desde la discusión de dicho precedente –en sesión el veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve– diferí de que se pudiera hablar de regresividad cuando se suprime la declaratoria de procedencia, debido a que esta última no se rela-ciona con derechos humanos, porque esa inmunidad procesal lo que busca es proteger a la función, no a la persona.

Finalmente, si bien coincidí con la argumentación contenida en el considerando décimo de esta sentencia para declarar infundados los planteamientos de invalidez relacionados con la modificación al proceso de reforma a la Consti-tución Política del Estado de Sonora; considero que la sentencia también debió ocuparse frontalmente de los planteamientos formulados por el Municipi-o actor en las páginas cincuenta y dos y siguiente de su demanda.

En esos argumentos, la parte actora en esencia expresa que con la nueva confor-mación de las fuerzas políticas en los Ayuntamientos del Estado de Sonora prácticamente se haría nula la posibilidad de una reforma a la Constitución Local por falta de aprobación por las dos terceras partes de los Ayuntamientos del Estado, pues estima que en el Congreso Local se alcanzaría la votación necesaria, así como una mayoría de los Ayuntamientos, pero no las dos ter-ceras partes ahora exigidas.

Desde mi óptica, tales planteamientos debieron declararse inoperantes porque su exposición no evidencia que el diseño normativo por sí mismo afecte a las competencias ni a la autonomía del Municipio actor.

En todo caso, sus argumentos hacen alusión a situaciones hipotéticas, como es el posible resultado de una votación ante una eventual reforma a la Constitución Local derivado de presencia actual de las diversas fuerzas políticas en el Estado de Sonora; lo que de ninguna manera sería sustento jurídico para inva-lidar la porción normativa que ahora exige la aprobación de las dos terceras partes de los Ayuntamientos del Estado para las adiciones o reformas a la Consti-tución Local.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 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.

